EUROPEISKA UNIONENS
DOMSTOL

SV

URVAL AV ÅRETS VIKTIGASTE AVGÖRANDEN
2023

Sammanställning av rättsfallresuméer av direktoratet för forskning och dokumentation

Innehållsförteckning

Förord **12**

Kapitel 1 - Domstolen **13**

I. Europeiska unionens gemensamma värden och grundläggande rättigheter **13**

1. Rättsstatsprincipen och ett effektivt domstolsskydd **13**

Dom av den 5 juni 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442) 13

Dom av den 13 juli 2023 (stora avdelningen), YP m.fl. (Upphävande av immunitet och avstängning av en domare) (C-615/20 och C-671/20, EU:C:2023:562) 21

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Krajowa Rada Sądownictwa (Bibehållande av domares ämbete) (C-718/21, EU:C:2023:1015) 28

2. Principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff **31**

Dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367) 31

Dom av den 24 juli 2023 (stora avdelningen), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606) 34

3. Principen ne bis in idem **38**

Dom av den 14 septmeber 2023, Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663) 38

4. Skydd av personuppgifter **41**

a. Tillstånd till telefonavlyssning i brottmål **41**

Dom av den 16 februari 2023, HYA m.fl. (Skäl för att bevilja tillstånd till telefonavlyssning) (C-349/21, EU:C:2023:102) 41

b. Insamling av biometriska och genetiska uppgifter i brottmål **43**

Dom av den 26 januari 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Polisregistrering av biometriska och genetiska uppgifter) (C-205/21, EU:C:2023:49) 43

c. Återanvändning inom ramen för ett administrativt förfarande av personuppgifter som gjorts tillgängliga för myndigheterna i ett brottmål **46**

Dom av den 7 september 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631) 46

d. Behandling av personuppgifter på sociala nätverk online **50**

Dom av den 4 juli 2023 (stora avdelningen), Meta Platforms m.fl. (Ett socialt nätverks användarvillkor) (C-252/21, EU:C:2023:537) 50

e. Rätt att få tillgång till personuppgifter 54

Dom av den 26 oktober 2023, FT (Kopior av patientjournalen) (C-307/22, EU:C:2023:811) 54

f. Påförande av administrativa sanktionsavgifter för överträdelser av dataskyddsförordningen 57

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949) 57

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950) 60

II. Unionsmedborgarskap 64

1. Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet 64

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951) 64

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013) 67

2. Förlust av unionsmedborgarskapet till följd av en förlust av medborgarskapet i en medlemsstat 70

Dom av den 5 september 2023 (stora avdelningen), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap) (C-689/21, EU:C:2023:626) 70

3. Härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare 72

Dom av den 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailändsk mor till ett nederländskt underårigt barn) (C-459/20, EU:C:2023:499) 72

III. Fri rörlighet inom unionen 74

1. Etableringsfrihet 74

Dom av den 8 juni 20023, Prestige och Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448) 74

Dom av den 13 juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568) 76

2. Frihet att tillhandahålla tjänster 78

Dom av den 16 mars 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215) 78

3. Fri rörlighet för kapital 80

Dom av den 12 oktober 2023, BA (Arvsöverlåtelser – Unionens sociala bostadspolitik) (C-670/21, EU:C:2023:763) 80

IV. Gränskontroll, asyl och invandring 83

1. Asylpolitik 83

Dom av den 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flykting som har begått ett allvarligt brott) (C-663/21, EU:C:2023:540) 83

Dom av den 6 juli 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flykting som har begått ett allvarligt brott) (C-8/22, EU:C:2023:542) 83

Dom av den 6 juli 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Synnerligen allvarligt brott) (C-402/22, EU:C:2023:543) 83

2. Invandringspolitik 87

Dom av den 18 april 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296) 87

Dom av den 29 juin 2023, Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten) (C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:525) 90

3. Gränspassage 91

Dom av den 5 september 2023 (stora avdelningen), parlamentet/kommissionen (Undantag från viseringskravet för medborgare i Förenta staterna) (C-137/21, EU:C:2023:625) 91

V. Straffrättsligt samarbete 96

1. Europeisk arresteringsorder 96

a. Den utfärdande myndighetens behörighet 96

Dom av den 31 januari 2023 (stora avdelningen), Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57) 96

b. Verkställighet av en europeisk arresteringsorder och villkor för överlämnande 98

Dom av den 18 april 2023 (stora avdelningen), E.D. L. (Skäl för att vägra verkställighet grundat på sjukdom) (C-699/21, EU:C:2023:295) 98

Dom av den 6 juni 2023 (stora avdelningen), O.G. (Europeisk arresteringsorder utfärdad mot en tredjelandsmedborgare) (C-700/21, EU:C:2023:444) 100

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017) 104

2. Rätt till information vid straffrättsliga förfaranden 106

Dom av den 22 juni 2023 (stora avdelningen), K.B. och F.S. (Prövning ex officio på det straffrättsliga området) (C-660/21, EU:C:2023:498) 106

3. Ömsesidigt erkännande av fällande domar i brottmål 109

Dom av den 12 januari 2023, MV (Bestämmande av gemensam påföljd) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5) 109

4. Europeiska åklagarmyndigheten 112

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), G.K. m.fl. (Europeiska åklagarmyndigheten) (C-281/22, EU:C:2023:1018) 112

VI. Civilrättsligt samarbete 115

1. Förordning nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar 115

Dom av den 13 juli 2023, TT (Olovligt bortförande av barn) (C-87/22, EU:C:2023:571) 115

2. Förordning nr 804/2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar 117

Dom av den 16 februari 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104) 117

VII. Transport 121

Dom av den 21 december 2023, kommissionen/Danmark (Maximal parkeringstid) (C-167/22, EU:C:2023:1020) 121

VIII. Konkurrens 124

1. Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF) 124

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), International Skating Union/kommissionen (C-124/21 P, EU:C:2023:1012) 124

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen) Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010) 129

2. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF) 133

Dom av den 19 januari 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33) 133

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011) 136

3. Företagskoncentrationer 141

Dom av den 13 juli 2023 (stora avdelningen), kommissionen/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561) 141

4. Statligt stöd 144

Dom av den 12 januari 2023 (stora avdelningen), DOBELES HES (C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1) 144

Dom av den 31 januari 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58) 147

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Luxemburg m.fl./kommissionen (C-451/21 P och C-454/21 P, EU:C:2023:948) 151

Dom av den 14 december 2023, kommissionen/Amazon.com m.fl. (C-457/21 P, EU:C:2023:985) 155

IX. Beskattning 158

Dom av den 28 februari 2023 (stora avdelningen), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127) 158

X. Tillnärmning av lagstiftning 162

1. Immateriell och industriell äganderätt 162

Dom av den 16 februari 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105) 162

2. Fordonsförsäkringar 164

Dom av den 12 oktober 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767) 164

3. Motorfordon 166

Dom av den 21 mars 2023 (stora avdelningen), Mercedes-Benz Group (Tillverkares ansvar för fordon som är utrustade med manipulationsanordningar) (C-100/21, EU:C:2023:229) 166

4. Utsättning av genetiskt modifierade organismer (GMO) 169

Dom av den 7 februari 2023 (stora avdelningen), Confédération paysanne m.fl. (Slumpmässig mutagenes in vitro) C-680/21, EU:C:2023:75) 169

5. Paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang 172

Dom av den 8 juni 2023, UFC – Que choisir och CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449) 172

XI. Internet och elektronisk handel 175

Dom av den 9 november 2023, Google Ireland m.fl. (C-376/22, EU:C:2023:835) 175

XII. Ekonomisk och monetär politik 178

Dom av den 4 maj 2023, ECB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368) 178

XIII. Offentlig upphandling 181

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Infraestruturas de Portugal och Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016) 181

XIV. Socialpolitik 185

1. Likabehandling i arbetslivet och i fråga om social trygghet 185

Dom av den 12 januari 2023, TP (Audiovisuell redigerare för statlig television) (C-356/21, EU:C:2023:9) 185

2. Likabehandling i arbetslivet 187

Dom av den 28 november 2023 (stora avdelningen), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924) 187

Dom av den 7 december 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956) 188

3. Arbetstidens förläggning 191

Dom av den 14 december 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984) 191

XV. Konsumentskydd 193

1. Oskäliga avtalsvillkor 193

Dom av den 12 januari 2023, D.V. (Advokatarvode – Principen om timtaxa) (C-395/21, EU:C:2023:14) ... 193

Dom av den 9 november 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845) ... 195

2. Ångerrätt vid distansavtal ... 197

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 och C-232/21, EU:C:2023:1014) ... 197

XVI. Energi ... 203

Dom av den 30 mars 2023, Green Network (Åläggande att återbetala en avgift som tagits ut för att täcka kostnader) (C-5/22, EU:C:2023:273) ... 203

XVII. Internationella avtal ... 205

1. Unionens externa befogenheter ... 205

Den 17 januari 2023 (stora avdelningen), Spanien/kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28) ... 205

2. Tolkning av ett internationellt avtal ... 209

Dom av den 9 februari 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Återkallande av en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd) (C-402/21, EU:C:2023:77) ... 209

Kapitel 2 – Tribunalen ... 212

I. Unionsrättsliga förfaranden ... 212

1. Talerätt ... 212

Beslut av den 6 september 2023, EDPS/parlamentet och rådet (T-578/22, EU:T:2023:522) ... 212

Beslut av den 20 september 2023, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (T-706/22, EU:T:2023:579) ... 215

2. Talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar ... 217

Dom av den 28 juni 2023, IMG/kommissionen (T-752/20, EU:T:2023:366) ... 217

3. Unionsdomstolens behörighet ... 219

Dom av den 26 juli 2023, Stockdale/rådet m.fl. (T-776/20, EU:T:2023:422) ... 219

II. Institutionell rätt ... 224

Dom av den 7 juni 2023, TC/parlamentet (T-309/21, EU:T:2023:315) ... 224

III. Konkurrens ... 229

1. Förfarande – Begäran om upplysningar ... 229

Dom av den 24 maj 2023, Meta Platforms Ireland/kommissionen (T-451/20, EU:T:2023:276) ... 229

2. Konkurrensbegränsande samverkan – Beräkning av bötesbeloppet ... 232

Dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650) 232

3. Statligt stöd 235

Dom av den 10 maj 2023, Ryanair och Condor Flugdienst/kommissionen (Lufthansa, covid-19) (T-34/21 och T-87/21, EU:T:2023:248) 235

Dom av den 13 september 2023, ITD och Danske Fragtmænd/kommissionen (T-525/20, EU:T:2023:542) 242

Dom av den 20 september 2023, Belgien/kommissionen (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561) 244

Dom av den 20 september 2023, Magnetrol International m.fl./kommissionen (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 och T-832/16, EU:T:2023:565) 244

Dom av den 27 september 2023, Banco Santander m.fl./kommissionen (T-12/15, T-158/15 och T-258/15, EU:T:2023:583) 248

Dom av den 20 december 2023, Ryanair och Malta Air/kommissionen (Air France-KLM och Air France, covid-19) (T-494/21, EU:T:2023:831) 251

IV. Formgivningar 255

Dom av den 22 mars 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elektrod som ska placeras i en skärbrännare) (T-617/21, EU:T:2023:152) 255

V. Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder 258

1. Venezuela 258

Dom av den 13 september 2023, Venezuela/rådet (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529) 258

2. Ukraina 261

Dom av den 15 november 2023, OT/rådet (T-193/22, EU:T:2023:716) 261

VI. Jordbruk och fiske 266

Dom av den 8 mars 2023, Bulgarien/kommissionen (T-235/21, EU:T:2023:105) 266

Dom av den 12 juli 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses m.fl./kommissionen (T-34/22, EU:T:2023:386) 269

VII. Folkhälsa 272

Dom av den 4 oktober 2023, Ascenza Agro och Industrias Afrasa/kommissionen (T-77/20, EU:T:2023:602) 272

VIII. Energi 278

Dom av den 15 februari 2023, Austrian Power Grid m.fl./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64) 278

Dom av den 15 februari 2023, Austrian Power Grid m.fl./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65) 278

IX. Gemensam handelspolitik 282

1. Antidumpningsåtgärder 282

Dom av den 21 juni 2023, Guangdong Haomei New Materials och Guangdong King Metal Light Alloy Technology/kommissionen (T-326/21, EU:T:2023:347) 282

2. Extraterritoriell tillämpning av tredjelands lagstiftning 285

Dom av den 12 juli 023, IFIC Holding/kommissionen (T-8/21, EU:T:2023:387) 285

X. Ekonomisk och monetär politik 289

Dom av den 22 november 2023, Del Valle Ruíz m.fl./SRB (T-302/20, T-303/20 och T-307/20, EU:T:2023:735) 289

Dom av den 22 november 2023, Molina Fernández/SRB (T-304/20, EU:T:2023:734) 289

Dom av den 22 november 2023, ACMO m.fl./SRB (T-330/20, EU:T:2023:733) 289

XI. Unionsinstitutionernas offentliga upphandlingar 296

Dom av den 26 april 2023, OHB System/kommissionen (T-54/21, EU:T:2023:210) 296

Dom av den 14 juni 2023, Instituto Cervantes/kommissionen (T-376/21, EU:T:2023:331) 299

XII. Tillgång till institutionernas handlingar 303

Dom av den 25 januari 2023, De Capitani/rådet (T-163/21, EU:T:2023:15) 303

XIII. Personalmål 307

1. Barnpension 307

Dom av den 7 juni 2023, OP/Parlamentet (T-143/22, EU:T:2023:313) 307

2. Preskriptionstid för återkrav av felaktigt utbetalda tillägg 308

Dom av den 11 oktober 2023, QT/EIB (T-529/22, EU:T:2023:618) 308

3. Sammansättning av uttagningskommittén i ett internt uttagningsprov ... 309

Dom av den 18 oktober 2023, NZ/kommissionen (T-535/22, EU:T:2023:653) 309

XIV. Interimistiska förfaranden 313

Beslut av den 2 februari 2023, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (T-706/22 R, EU:T:2023:39) 313

Beslut av den 1 mars 2023, Mazepin/rådet (T-743/22 R, EU:T:2023:102) 314

Beslut av den 19 juli 2023, Mazepin/rådet (T-743/22 R II, EU:T:2023:406) 315

Beslut av den 19 april 2023, UC/rådet (T-6/23 R, EU:T:2023:206) 317

Beslut av den 21 juli 2023, Arysta Lifescience/Efsa (T-222/23 R, EU:T:2023:417) 319

Beslut av den 9 augusti 2023, Next Media Project/Efca (T-338/23 R, EU:T:2023:467) 322

Beslut av den 25 septembre 2023, Terminal Ouest Provence/Cinea (T-504/23 R, EU:T:2023:581) 324

Beslut av den 27 september 2023, Amazon Services Europe/kommissionen (T-367/23 R, EU:T:2023:589) 326

Beslut av den 29 september 2023, Red Bull m.fl./kommissionen (T-306/23 R, EU:T:2023:590) 329

Förord

Urval av årets viktigaste avgöranden är en årlig publikation från direktoratet för forskning och dokumentation som innehåller resuméer av de viktigaste avgörandena från Europeiska unionens domstol och Europeiska unionens tribunal.

I denna publikation redogörs för de centrala utvecklingstrender i rättspraxis som de två instanserna har utarbetat. Den är avsedd att ge yrkesverksamma jurister en sammanfattande analys av den utveckling som kan utläsas av det gångna årets rättspraxis.

Detta *Urval av årets viktigaste avgöranden* består av en samling rättsfallsresuméer som delats in efter ämne och med ett upplägg som inspirerats av strukturen i Europeiska unionens fördrag. Publikationen innehåller samtliga resuméer av avgöranden meddelade av domstolens stora avdelning och ett antal resuméer av avgöranden meddelade av avdelningar med fem domare, vilka har valts ut med hänsyn till deras betydelse, rättsområde, intresse för allmänheten och originalitet. Urvalet av tribunalens avgöranden följer en liknande logik. Varje resumé innehåller också en hyperlänk till själva avgörandet, vilket gör det möjligt för läsaren att omedelbart ta del av avgörandets innehåll i dess helhet.

På institutionens webbplats finns *Urval av årets viktigaste avgöranden* också tillgängligt i digital form på unionens samtliga officiella språk.

Celestina Iannone
Direktör
Forskning och dokumentation

Kapitel 1 - Domstolen

I. Europeiska unionens gemensamma värden och grundläggande rättigheter[1]

1. Rättsstatsprincipen och ett effektivt domstolsskydd[2]

Dom av den 5 juni 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442)

”Fördragsbrott – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rättsstatsprincipen – Effektivt rättsligt skydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Domares oavhängighet – Artikel 267 FEUF – Befogenhet att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande – Unionsrättens företräde – Behörighet för avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i mål om upphävande av domares straffrättsliga immunitet, i arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål samt i mål rörande pensionering av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Förbud för nationella domstolar att ifrågasätta domstolars och konstitutionella organs legitimitet eller att fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av domare eller utövandet av deras rättsliga befogenheter – En domares kontroll av iakttagandet av vissa krav på att en domstol måste vara oavhängig och opartisk samt ha inrättats enligt lag, har gjorts till en ’disciplinär överträdelse’ – Exklusiv behörighet att undersöka frågor om en domstols eller domares bristande oavhängighet har tilldelats avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 6.3 andra stycket – Artikel 9.1 – Känsliga uppgifter –

---

1 Under denna rubrik ska även följande domar nämnas: dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), ***Nordic Info*** (C-128/22,), vilken presenteras under rubrik II.1 Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet, dom av den 5 september 2023 (stora avdelningen), ***Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap)*** (C-689/21,), vilken presenteras under rubrik II.2 Förlust av unionsmedborgarskapet på grund av en förlust av medborgarskapet i en medlemsstat, dom av den 6 juli 2023, ***Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*** (***Flykting som har begått ett allvarligt brott***) (C-663/21,), dom av den 6 juli 2023, ***Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flykting som har begått ett allvarligt brott***) (C-8/22,), dom av den 6 juli 2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Synnerligen allvarligt brott***) (C-402/22, EU:C:2023:543), vilka presenteras under rubrik IV.1 Asylpolitik, dom av den 18 april 2023, ***Afrin*** (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296), vilken presenteras under rubrik IV.2 Invandringspolitik, dom av den 18 april 2023 (stora avdelningen), ***E. D. L. (Skäl för att vägra verkställighet grundat på sjukdom)*** (C-699/21, EU:C:2023:295), dom av den 6 juni 2023 (stora avdelningen), ***O. G. (Europeisk arresteringsorder utfärdad mot en tredjelandsmedborgare)*** (C-700/21, EU:C:2023:444), dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), ***GN (Barnets bästa som skäl för avslag)*** (C-261/22, EU:C:2023:1017), vilka presenteras under rubrik V.1 Europeisk arresteringsorder, dom av den 7 december 2023, ***AP Assistenzprofis*** (C-518/22, EU:C:2023:956), vilken presenteras under rubrik XIV.2 Likabehandling i arbetslivet, dom av den 9 november 2023, ***Všeobecná úverová banka*** (C-598/21, EU:C:2023:845), vilken presenteras under rubrik XV.1 Oskäliga avtalsvillkor, dom av den 9 februari 2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Återkallande av en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd)*** (C-402/21, EU:C:2023:77), vilken presenteras under rubrik XVII.2 Tolkning av ett internationellt avtal.

2 Under denna rubrik ska även följande domar nämnas: dom av den 31 januari 2023 (stora avdelningen), ***Puig Gordi m.fl.*** (C-158/21, EU:C:2023:57), vilken presenteras under rubrik V.1 Europeisk arresteringsorder, dom av den 22 juni 2023 (stora avdelningen), ***K.B. och F.S. (Prövning ex officio på det straffrättsliga området)*** (C-660/21, EU:C:2023:498), vilken presenteras under rubrik V.2 Rätt till information i straffrättsliga förfaranden.

Nationella bestämmelser enligt vilka domare ska göra en anmälan om tillhörighet till föreningar, stiftelser eller politiska partier samt om de uppdrag som de innehar inom dessa, och enligt vilka uppgifterna i en sådan anmälan ska offentliggöras på internet”

År 2017 inrättades två nya avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), nämligen Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) och Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter).

Enligt en lag av den 20 december 2019 om ändring av lagen om Högsta domstolen, som trädde i kraft år 2020, fick dessa två avdelningar nya befogenheter, bland annat befogenhet att tillåta att brottmålsförfaranden inleds mot domare eller besluta om att de ska gripas.[3] Vad gäller avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter, så har den fått exklusiv behörighet att pröva invändningar och rättsliga frågor som rör en domstols eller domares oavhängighet.[4] Enligt nämnda ändringslag är det dessutom förbjudet för Högsta domstolen, inklusive avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter, att ifrågasätta legitimiteten hos domstolarna, statens konstitutionella organ och organen för kontroll och rättsligt skydd samt att fastställa och bedöma lagenligheten av en domares utnämning.[5] Ändringslagen innehåller även preciseringar när det gäller begreppet disciplinära överträdelser som begås av domare.[6]

Nämnda ändringslag innebar även ändringar av lagen om de allmänna domstolarna genom att i denna lag införa bestämmelser som liknar de ändringar som gjordes av lagen om Högsta domstolen.[7] I ändringslagen fastställs också de bestämmelser som är tillämpliga på eventuella straffrättsliga förfaranden mot domare i de allmänna domstolarna.[8] I lagen införs också skyldigheter för domare i de allmänna domstolarna, liksom för domare i Högsta domstolen, att anmäla tillhörighet till föreningar, ideella stiftelser och politiska partier, även för perioder före tillträdet samt föreskrifter om att dessa uppgifter ska offentliggöras på internet.[9] Många av dessa nya bestämmelser gäller även för förvaltningsdomstolarna.[10]

---

3 Den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 27.1.

4 Avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter är således behörig bland annat i fråga om domarjäv eller invändningar om att en domstol eller en domare inte är oavhängig, samt att pröva en talan om fastställelse av att domstolsavgöranden är rättsstridiga när de består i att ifrågasätta ställningen för en person som utnämnts till en domartjänst i målet (den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 26.2–26.6). Den har också exklusiv behörighet att pröva rättsliga frågor som rör en domstols eller en domares oavhängighet när de uppkommer vid Högsta domstolen (den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 82.2–82.5).

5 Den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 29.2 och 29.3.

6 En domare vid Högsta domstolen blir disciplinärt ansvarig för sin underlåtenhet i tjänsten, bland annat vid ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler, handlingar eller fall av underlåtenhet att handla som kan hindra eller allvarligt äventyra en rättslig myndighets verksamhet eller handlingar som innebär att en domares anställningsförhållande ifrågasätts, huruvida utnämningen av en domare har skett med giltig verkan eller legitimiteten hos ett konstitutionellt organ i Republiken Polen (den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 72.1).

7 I artikel 42 i den ändrade lagen om allmänna domstolar återges således lydelsen av artikel 29.2 och 29.3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, medan lydelsen av artikel 107.1 i den ändrade lagen om allmänna domstolar återger artikel 72.1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen (se ovan).

8 Se artiklarna 80 och 129.1–129.3 i den ändrade lagen om allmänna domstolar.

9 I artikel 88a.1 och 88a.4 i den ändrade lagen om allmänna domstolar föreskrivs följande:

”1. En domare ska inge en skriftlig anmälan med uppgift om

Europeiska kommissionen ansåg att Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten[11] genom att anta dessa nya bestämmelser och väckte därför talan om fördragsbrott vid domstolen med stöd av artikel 258 FEUF.

Genom förevarande dom bifaller domstolen (stora avdelningen) kommissionens talan om fördragsbrott. Domstolen konstaterar att dessa nya nationella bestämmelser undergräver domarnas oavhängighet, som garanteras genom artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan, och att de dessutom åsidosätter dels de skyldigheter som åligger de nationella domstolarna inom ramen för systemet med begäran om förhandsavgörande, dels principen om unionsrättens företräde. Dessutom utgör bestämmelserna genom vilka det införs en anmälningsskyldighet för domare och krav på offentliggörande på internet av insamlade uppgifter ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och den allmänna dataskyddsförordningen (nedan kallad dataskyddsförordningen[12]).

Domstolens bedömning

---

1) Medlemskap i en sammanslutningmedlemskap i en förening, inbegripet föreningens namn och säte, innehavda uppdrag och medlemskapets längd,

2) den funktion som utövas i ett organ i en stiftelseinnehavt uppdrag i en ideell stiftelse, inbegripet stiftelsens namn och säte och period under vilken uppdraget innehafts,

3) hans medlemskap i ett politiskt parti föremedlemskap i ett politiskt parti innan han eller hon utnämndes till domare och medlemskap i ett politiskt parti under ämbetstiden före den 29 december 1989, inbegripet partiets namn, innehavda uppdrag och medlemskapets längd. …

4. Uppgifterna i en anmälan som avses i paragraf 1 ska offentliggöras och publiceras i Biuletyn Informacji Publicznej (Offentliga informationsbulletinen) …. ”.

När det gäller domare vid Högsta domstolen, se artikel 45.3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

10 Se, bland annat, artikel 5.1a och 5.1b, artikel 8.2, artikel 29.1 och artikel 49.1 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolar.

11 Kommissionen ansåg att Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU – i vilken det föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – enligt artikel 47 i stadgan – avseende rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – enligt artikel 267 andra och tredje styckena FEUF – som föreskriver en möjlighet (andra stycket), för vissa nationella domstolar, och en skyldighet för andra nationella domstolar (tredje stycket) att begära ett förhandsavgörande – enligt principen om unionsrättens företräde och enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan och artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 9.1 och i dataskyddsförordningen om rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter.

12 Förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

Vad för det första gäller domstolens behörighet att pröva kommissionens anmärkningar avseende ett åsidosättande av artikel 19.1 FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt principen om unionsrättens företräde, erinrar domstolen om att unionen grundar sig på värden som är gemensamma för medlemsstaterna[13] och att respekten för dessa värden utgör en förutsättning för anslutning till unionen.[14] Unionen omfattar således stater som frivilligt och utan tvång har anslutit sig till dessa värden, och respekten för och främjandet av dessa värden utgör den grundläggande förutsättningen för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Att en medlemsstat iakttar dessa värden utgör således ett villkor för att den ska komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på denna medlemsstat. Uppfyllandet av dessa värden kan nämligen inte reduceras till något som ett kandidatland är skyldigt att iaktta för att få ansluta sig till unionen men som det sedan kan friskriva sig från efter att ha anslutit sig till unionen. Domstolen påpekar i detta avseende att artikel 19 FEU ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU[15] och föreskriver att det ankommer på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som säkerställer att enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttas inom de områden som omfattas av unionsrätten. Domstolen slår följaktligen fast att de krav som följer av respekten för sådana värden och principer såsom rättsstatsprincipen, ett effektivt domstolsskydd och domstolsväsendets oberoende inte kan påverka en medlemsstats nationella identitet i den mening som avses i artikel 4.2 FEU.

Domstolen erinrar således om att medlemsstaterna, när de väljer sina respektive konstitutionella modeller, är skyldiga att uppfylla det krav på domstolarnas oavhängighet som följer av artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU. Medlemsstaterna är således bland annat skyldiga att, med hänsyn till rättsstatsprincipen, undvika varje försämring av sin lagstiftning om rättsväsendets organisation genom att bland annat avstå från att införa regler som skulle kunna undergräva domarnas oavhängighet.

Domstolen erinrar vidare om att artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en klar, precis och ovillkorlig resultatförpliktelse, bland annat vad gäller oavhängigheten och opartiskheten hos de domstolar som ska tolka och tillämpa unionsrätten samt kravet på att dessa domstolar ska ha inrättats enligt lag, och tillerkänns direkt effekt. Detta innebär enligt principen om unionsrättens företräde att en nationell domstol ska underlåta att tillämpa en bestämmelse, rättspraxis eller administrativ praxis i den nationella rättsordningen som strider mot dessa bestämmelser i unionsrätten. Eftersom EU-domstolen har exklusiv behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten ankommer det således, i förekommande fall, på den berörda nationella författningsdomstolen att ändra den nationella rättspraxis som strider mot unionsrätten, såsom den tolkats av EU-domstolen. Domstolen förklarar sig följaktligen behörig att pröva kommissionens anmärkningar.

Domstolen prövar därefter innehållet i kommissionens anmärkningar och slår för det första fast att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att ge avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen, vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras, behörighet att avgöra mål som har direkt inverkan på domares och domarassessorers ställning och tjänsteutövning, såsom mål om upphävande av domares straffrättsliga immunitet och arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål med avseende på domare vid Högsta domstolen.

---

13 Artikel 2 FEU.

14 Artikel 49 FEU

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, ***Associação Sindical dos Juízes Portugueses*** (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 32).

Domstolen erinrar i detta hänseende om att den berörda medlemsstatens rättsordning måste innehålla skyddsregler för att avvärja risken för politisk kontroll av innehållet i domstolsavgöranden eller för användningen av påtrycknings- och skrämselinstrument mot domare, vilket bland annat skulle kunna ge intryck av att domarna inte är oavhängiga eller opartiska och därmed undergräva det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.[16] Såsom domstolen redan har slagit fast i fråga om de bestämmelser som ingår i regelverket för disciplinåtgärder mot domare,[17] måste beslut enligt sådana bestämmelser, med hänsyn till de betydande konsekvenser som dessa bestämmelser kan ha för såväl domarnas karriärutveckling som för deras levnadsvillkor, när det gäller tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden mot berörda domare, att gripa dem och hålla dem i förvar samt att avstänga dem och nedsätta deras lön, eller beslut som rör väsentliga aspekter av de arbetsrättsliga eller socialförsäkringsrättsliga system som är tillämpliga på dessa domare, meddelas eller prövas av en instans som själv uppfyller de garantier som utmärker ett effektivt domstolsskydd, däribland kravet på oavhängighet.

För det andra konstaterar domstolen att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och enligt artikel 267 FEUF, genom att anta bestämmelser som medför att en prövning av efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag kan anses utgöra en disciplinär överträdelse.[18]

Domstolen erinrar i detta avseende om att den grundläggande rätten till en rättvis rättegång bland annat innebär att varje domstol är skyldig att kontrollera huruvida den, genom sin sammansättning, utgör en sådan domstol när det föreligger allvarliga tvivel på denna punkt. Domstolen har även erinrat om att de nationella domstolarna vissa omständigheter kan vara skyldiga att kontrollera att ovannämnda krav har iakttagits och att en sådan prövning bland annat kan avse frågan huruvida en brist i förfarandet för utnämning av en domare kan ha medfört ett åsidosättande av denna grundläggande rättighet. Mot denna bakgrund kan den omständigheten att en nationell domstol utför de uppgifter som den har tilldelats genom fördragen och därigenom efterlever de skyldigheter som åligger den enligt dessa, genom att ge verkan åt sådana bestämmelser som artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, per definition inte medföra att domare i en sådan domstol gör sig skyldig till en disciplinär överträdelse utan att dessa unionsrättsliga bestämmelser i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) åsidosätts.

EU-domstolen konstaterar att definitionerna av de disciplinära överträdelserna i fråga är allmänt hållna och oprecisa, vilket innebär att de omfattar fall där domarna själva ska pröva huruvida den domstol där de tjänstgör, andra domare eller andra domstolar uppfyller de krav som följer av bestämmelserna i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. De aktuella nationella bestämmelserna gör det inte heller möjligt att säkerställa att de berörda domarnas ansvar, med anledning av de domstolsavgöranden som de har att meddela, strikt begränsas till rena undantagsfall och att det regelverk för disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare följaktligen inte kan användas för politisk kontroll av domstolsavgöranden. Mot bakgrund av de särskilda omständigheter och det

---

16 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2021, ***Asociaţia "Forumul Judecătorilor din România" m.fl.*** (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 216).

17 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, ***kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare)*** (C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 80).

18 Artikel 107.1 led 2 och 3 i den ändrade lagen om allmänna domstolar och artikel 72.1 led 1–3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

sammanhang i vilket dessa nationella bestämmelser antogs, understryker domstolen att den polska lagstiftarens ordval uppenbarligen återspeglar en rad frågor som föranlett olika polska domstolar att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om huruvida olika lagändringar på senare tid som har påverkat rättsväsendets organisation i Polen är förenliga med artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Domstolen anser följaktligen att risken för att nämnda nationella bestämmelser blir föremål för en tolkning som gör det möjligt att använda regelverket med disciplinåtgärder mot domare för att hindra de berörda nationella domstolarna från att göra vissa konstateranden eller bedömningar som krävs enligt unionsrätten och därigenom påverkar dessa domstolars domstolsavgöranden genom att undergräva oavhängigheten hos nämnda domare, ska anses vara styrkt och att nämnda unionsrättsliga bestämmelser följaktligen har åsidosatts i detta avseende. Dessa nationella bestämmelser strider även mot artikel 267 FEUF, eftersom de medför en risk för att de nationella domstolarna bestraffas genom disciplinåtgärder för att ha framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Vad särskilt gäller den disciplinära överträdelse som består i att domare vid Högsta domstolen begår ett ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler”,[19] anser EU-domstolen att den nationella bestämmelse som föreskriver en sådan överträdelse även undergräver domarnas oavhängighet, eftersom den inte kan förhindra att det disciplinära regelverk som är tillämpligt på dessa domare används för att utöva påtryckningar och har en avskräckande effekt som kan påverka innehållet i deras avgöranden. Denna bestämmelse begränsar även Högsta domstolens skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen genom möjligheten att det inleds ett disciplinärt förfarande.

För det tredje slår domstolen fast att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och enligt principen om unionsrättens företräde, genom att anta bestämmelser som förbjuder varje nationell domstol att pröva efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att det ska föreligga garantier för att en domstol är oavhängig och opartisk och har inrättats enligt lag.[20]

Domstolen preciserar i detta avseende att det enligt dessa nationella bestämmelser inte bara är förbjudet att ”fastställa” utan även att, med hänsyn till ”lagenligheten”, ”bedöma” såväl själva ”utnämningen” av en domare som den ”behörighet att fullgöra sådana rättskipande uppgifter som följer av utnämningen”. Enligt samma bestämmelser är det dessutom förbjudet att ”ifrågasätta” legitimiteten hos ”domstolar” och ”statens konstitutionella organ och organ som utövar tillsyn och rättsskydd”. Sådana formuleringar kan emellertid, i synnerhet i det särskilda sammanhang i vilket de antagits, leda till att en rad rättsakter som det åligger de berörda domstolarna att anta i enlighet med domstolarnas skyldigheter att säkerställa iakttagandet av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, på grund av deras innehåll eller verkningar, kan omfattas av de antagna förbuden. Eftersom nämnda nationella bestämmelser kan hindra de polska domstolarna från att underlåta att tillämpa bestämmelser som strider mot dessa båda bestämmelser i unionsrätten, vilka har direkt effekt, kan de även strida mot principen om unionsrättens företräde.

För det fjärde slår domstolen fast att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt enligt artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde, genom att ge Högsta domstolens avdelning för extraordinär

---

19 Artikel 72.1 led 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

20 Artikel 42a.1 och 42a.2 samt artikel 55 i den ändrade lagen om allmänna domstolar, artikel 26.3 samt artikel 29.2 och 29.3 i den ändrade lagen om högsta domstolen, jämte artikel 5.1a och 5.1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolar.

kontroll och offentliga angelägenheter exklusiv behörighet att pröva invändningar och rättsliga frågor angående en domstols eller en domares bristande oavhängighet.[21]

Domstolen påpekar i detta avseende att omorganisationen och koncentrationen av de aktuella domstolarnas behörighet avser vissa konstitutionella och processuella krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Iakttagande av dessa krav måste säkerställas inom unionsrättens alla materiella tillämpningsområden och vid samtliga nationella domstolar som har att avgöra mål inom dessa områden. Dessa bestämmelser har ett nära samband med principen om unionsrättens företräde, vars genomförande av de nationella domstolarna bidrar till att säkerställa ett effektivt skydd av de rättigheter som enskilda åtnjuter enligt unionsrätten.

I detta sammanhang är varje nationell domstol som ska tillämpa unionsrätten skyldig att kontrollera huruvida den genom sin sammansättning utgör en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag, när det föreligger allvarliga tvivel i detta avseende, och dessa domstolar måste även under vissa omständigheter kunna kontrollera huruvida en rättsstridighet i förfarandet för utnämning av en domare har lett till en kränkning av den grundläggande rätten till en sådan domstol. Det är därför uteslutet att de nationella domstolarnas prövning av huruvida dessa krav har iakttagits, generellt och utan åtskillnad anförtros en enda nationell instans, i synnerhet om denna instans enligt nationell rätt inte själv får pröva vissa aspekter av dessa krav. I förevarande fall konstaterar domstolen att de aktuella nationella bestämmelserna syftar till att förbehålla en enda instans den generella befogenheten att pröva efterlevnaden av kravet på oavhängighet för samtliga domstolar och domare, beträffande såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar, genom att frånta de nationella domstolar den behörighet som de hittills haft att utföra olika typer av prövningar avseende sådana krav och därvidlag direkt tillämpa de slutsatser som följer av EU-domstolens praxis. Domstolen framhåller återigen det särskilda sammanhang i vilket den aktuella omorganisationen av domstolars behörighet har genomförts genom ändringslagen, ett sammanhang som kännetecknas av att polska domstolar även är förhindrade att göra vissa konstateranden och bedömningar som åligger dem enligt unionsrätten.

Domstolen drar slutsatsen att den omständigheten att en enda nationell instans ges behörighet att pröva efterlevnaden av den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd, trots att behovet av en sådan prövning kan uppkomma vid varje nationell domstol, i kombination med införandet av olika förbud och disciplinära överträdelser, kan försvaga en effektiv prövning av att denna grundläggande rättighet iakttas. Genom att på detta sätt utan åtskillnad hindra övriga domstolar från att göra vad som är nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd, genom att, i förekommande fall, själva underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot de krav som följer av unionsrätten, innebär de aktuella nationella bestämmelserna även ett åsidosättande av principen om unionsrättens företräde. Med hänsyn till att själva den omständigheten att Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter ges exklusiv behörighet att avgöra vissa frågor som rör tillämpningen av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan kan hindra eller avskräcka andra domstolar från att begära förhandsavgörande från EU-domstolen, strider de aktuella nationella bestämmelserna även mot artikel 267 FEUF.

För det femte och slutligen slår domstolen fast att Polen har åsidosatt rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter som garanteras enligt stadgan [22] och

---

21 Artikel 26.2 och 26.4–26.6 samt artikel 82.2–82.5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 10 i lagen om ändring av lagen om Högsta domstolen.

22 Artiklarna 7 och 8.1 i stadgan.

dataskyddsförordningen[23] genom att anta bestämmelser som ålägger domare en skyldighet att lämna uppgifter om uppdrag inom föreningar och ideella stiftelser samt tillhörighet till ett politiskt parti före utnämningen och som föreskriver att dessa uppgifter ska offentliggöras.[24]

Efter att ha slagit fast att dataskyddsförordningen är tillämplig i förevarande fall, och mer specifikt artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 9.1 i denna förordning, konstaterar domstolen att de eftersträvade mål som Polen har åberopat till stöd för de aktuella bestämmelserna och som består i att minska risken för att domarna vid utövandet av sitt ämbete kan påverkas av överväganden som rör privata eller politiska intressen, samt att stärka enskildas förväntningar på att en sådan opartiskhet föreligger, motsvaras av ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan eller motsvaras av ett mål av ett legitimt allmänt intresse, i den mening som avses i dataskyddsförordningen.[25] Domstolen erinrar emellertid om att även om ett sådant mål således kan tillåta begränsningar i utövandet av de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, gäller detta endast under förutsättning att begränsningarna faktiskt svarar mot ett sådant mål och att de är proportionerliga i förhållande till detta.

Domstolen har prövat huruvida de aktuella åtgärderna var nödvändiga och framhåller att Polen inte har lämnat några klara och konkreta förklaringar till varför offentliggörandet av uppgifter om en domares tillhörighet till ett politiskt parti före utnämningen och under utövandet av domarämbetet före den 29 december 1989 skulle kunna bidra till att stärka enskildas rätt att få sin sak prövad av en domstol som uppfyller kravet på opartiskhet. Med hänsyn till det särskilda sammanhang i vilket ändringslagen och nämnda åtgärder antogs, gör domstolen för övrigt bedömningen att dessa åtgärder i själva verket har vidtagits i syfte att bland annat skada de berörda domarnas yrkesmässiga anseende och enskildas uppfattning om dem.

När det gäller andra uppgifter om domares nuvarande eller tidigare tillhörighet till en förening eller ideell stiftelse, finner domstolen att det inte a priori kan uteslutas att den omständigheten att sådana uppgifter görs tillgängliga på internet bidrar till att avslöja eventuella intressekonflikter som kan påverka domarnas opartiska tjänsteutövning vid handläggningen av särskilda mål, varvid en sådan öppenhet dessutom generellt kan bidra till att stärka allmänhetens förtroende för denna opartiskhet och rättsväsendets verksamhet. Domstolen påpekar emellertid att de berörda personuppgifterna i förevarande fall bland annat avser perioder som föregår det datum från vilket en domare är skyldig att göra den föreskrivna anmälan. Domstolen slår fast att de aktuella åtgärderna, i avsaknad av en tidsbegränsning vad gäller de berörda perioderna bakåt i tiden, inte kan anses vara begränsade till vad som är absolut nödvändigt för att stärka enskildas rätt att få sin sak prövad av en domstol som uppfyller kravet på opartiskhet. Vad vidare gäller den avvägning som ska göras mellan det eftersträvade målet av allmänintresse och de aktuella rättigheterna, påpekar domstolen för det första att offentliggörandet av de aktuella namnuppgifterna på internet, beroende på syftet med de berörda föreningarna eller ideella stiftelserna, kan avslöja information om vissa känsliga aspekter av de berörda domarnas privatliv, bland annat deras religiösa eller filosofiska övertygelse. Domstolen påpekar vidare att behandlingen av de aktuella personuppgifterna leder till att dessa uppgifter blir fritt tillgängliga på internet för den breda allmänheten och därmed för ett potentiellt obegränsat antal personer. Domstolen påpekar slutligen att offentliggörandet av dessa uppgifter på internet, i det särskilda sammanhang i vilket de aktuella åtgärderna vidtogs, kan utsätta de berörda domarna för

---

23 Artikel 6.1 första stycket c och e, artikel 6.3 och artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

24 Artikel 88a i den ändrade lagen om allmänna domstolar, artikel 45.3 i den ändrade lagen om högsta domstolen, samt artikel 8.2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolar.

25 I den mening som avses i artikel 6.3 och artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

risken för orättvis stigmatisering, genom att på ett omotiverat sätt påverka hur de uppfattas av både rättssökande och allmänheten i stort, samt att de riskerar att se sin karriärutveckling hindras på ett otillbörligt sätt. Under dessa omständigheter finner domstolen att en sådan behandling av personuppgifter som den nu aktuella utgör ett särskilt allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rätt till respekt för privatlivet och skydd för deras personuppgifter.

Domstolen gör en avvägning mellan ingreppets allvar och betydelsen av det påstådda målet av allmänt samhällsintresse, och konstaterar att med hänsyn till det allmänna och specifika nationella sammanhang i vilket de aktuella åtgärderna vidtas och de särskilt allvarliga konsekvenser som detta kan få för de berörda domarna, är resultatet inte balanserat. I jämförelse med den tidigare situationen (status quo ante) som följer av de redan befintliga nationella bestämmelserna, utgör offentliggörandet av de berörda personuppgifterna ett potentiellt betydande ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artikel 7 och artikel 8.1 i stadgan, utan att detta ingrepp i förevarande fall kan motiveras av de eventuella fördelar som detta skulle kunna medföra i form av förebyggande av intressekonflikter som rör domare och ökat förtroende för domarnas opartiskhet.

Dom av den 13 juli 2023 (stora avdelningen), YP m.fl. (Upphävande av immunitet och avstängning av en domare) (C-615/20 och C-671/20, EU:C:2023:562)

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd på unionsrättens område – Domares oavhängighet – Unionsrättens företräde – Artikel 4.3 FEU – Skyldighet att samarbeta lojalt – Beslut av Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att upphäva en domares straffrättsliga immunitet och att stänga av vederbörande från tjänsten – Avdelning som inte är oavhängig och opartisk – Ändring av sammansättningen av den avdelning som ska pröva ett mål som dittills tilldelats denna domare – Förbud för nationella domstolar att ifrågasätta legitimiteten hos en domstol, att hindra en domstols funktion eller pröva huruvida en domares utnämning eller dennes rätt att utöva dömande befogenhet har giltig verkan vid äventyr av disciplinära åtgärder – Skyldighet för de berörda domstolarna och de organ som ansvarar för att fastställa och ändra sammansättningen av de dömande sammansättningarna att inte tillämpa de åtgärder varigenom den berörda domarens immunitet har upphävts och varigenom vederbörande stängts av från sin tjänst – Skyldighet för dessa domstolar och organ att inte tillämpa nationella bestämmelser vari nämnda förbud föreskrivs”

- **Mål C-615/20**

Med stöd av ett åtal från Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Regionala åklagarmyndigheten i Warszawa, Polen) väcktes åtal mot YP och andra tilltalade vid Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) för en rad brott. Målet tilldelades en ensamdomare vid denna domstol, bestående av domare I.T.

Trots att målet befann sig i ett mycket långt framskridet skede av förfarandet, ingav Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Nationella åklagarmyndigheten, avdelningen för inrikes frågor, Polen) den 14 februari 2020 en ansökan till avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen)[26] om tillstånd att lagföra domare I.T. för att i december 2017 ha gett

[26] Genom lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017 inrättades en ny avdelning för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), kallad Izba Dyscyplinarna (nedan kallad avdelningen för disciplinära mål). Genom en lag av den 20 december 2019 om ändring av lagen om Högsta domstolen, som trädde i kraft år 2020, tilldelades denna avdelning nya befogenheter, bland annat att besluta om att inleda straffrättsliga förfaranden mot domare eller häkta dem (artikel 27.1 punkt 1a).

representanter från media tillstånd att ta bilder och göra ljudupptagningar under en förhandling samt under avkunnandet av ett beslut i det aktuella målet och den muntliga redogörelsen för skälen för detta. Därigenom påstås domare I.T. ha lämnat ut uppgifter som härrör från förundersökningsförfarandet vid den regionala åklagarmyndigheten i Warszawa i det aktuella målet.

Den 18 november 2020 beslutade (nedan kallat det omtvistade beslutet) avdelningen för disciplinära mål att ett straffrättsligt förfarande fick inledas mot domare I.T., avstängde denne från sin tjänst och nedsatte lönen med 25 procent under avstängningen.

Den hänskjutande domstolen, som är den sammansättning av den regionala domstolen i Warszawa som ansvarar för det straffrättsliga förfarande som inletts mot bland annat YP och där domaren I.T. tjänstgör som ensamdomare, har påpekat att det omtvistade beslutet kan utgöra hinder för den hänskjutande domstolen att fullfölja detta förfarande. Den hänskjutande domstolen beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och ställa en fråga till EU-domstolen om huruvida nationella bestämmelser som ger instans vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras behörighet att tillåta att straffrättsliga förfaranden inleds mot domare vid de allmänna domstolarna och, för det fall ett sådant tillstånd beviljas, att stänga av de berörda domarnas från deras tjänst och nedsätta deras lön under avstängningen är förenliga med unionsrätten. Dess frågor syftar i huvudsak till att få klarhet i huruvida det finns grund för den ensamdomare som utgör denna domstols dömande sammansättning, mot bakgrund av unionsrättens bestämmelser och principer,[27] att fortsätta prövningen av det nationella målet trots det omtvistade beslutet varigenom vederbörande avstängdes från sin tjänst.

- **Mål C-671/20**

I ett annat brottmål föreligger en tvist mellan den regionala åklagarmyndigheten i Warszawa och M. M., som också åtalats för olika brott, angående åklagarmyndighetens beslut att förordna om tvångsvis inteckning i en fastighet som tillhör M.M. Denne överklagade detta beslut till den regionala domstolen i Warszawa, där målet i samband med överklagandet först tilldelades domare I.T.

Efter antagandet av det omtvistade beslutet, genom vilket domare I.T. bland annat avstängdes från sin tjänst, förordnade ordföranden för regiondomstolen i Warszawa att ordföranden för den underavdelning där domare I.T. tjänstgjorde skulle ändra den dömande sammansättningen i de mål som hade tilldelats denna domare, med undantag för det mål i vilket domare I.T. hade framställt den begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, vilket utgör mål C-615/20. Avdelningens ordförande beslutade följaktligen att omfördela de mål som ursprungligen tilldelats domare I.T., däribland målet rörande M. M.

Enligt den hänskjutande domstolen, det vill säga en annan sammansättning med ensamdomare vid den regionala domstol i Warszawa som tilldelats målet efter omfördelning, vittnar dessa händelser om att ordföranden för denna domstol har tillerkänt det omtvistade beslutet bindande verkan genom att anse att avstängningen av domare I.T. från sin tjänst utgjorde hinder för att målet prövades av nämnda domare eller att det förelåg ett varaktigt hinder för en sådan prövning.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida en sådan rättsakt, såsom det omtvistade beslutet, är bindande och huruvida andra dömande sammansättningar som utsetts till följd av verkställandet av detta beslut är lagenliga. Den hänskjutande domstolen har vidare angett att det

---

27 Det vill säga artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU, vilka stadfäster rättsstatsprincipen, kraven på ett effektivt domstolsskydd samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete och rättssäkerhet.

enligt nyligen antagna nationella bestämmelser är förbjudet för den att, vid äventyr av disciplinåtgärder, pröva huruvida nämnda beslut är bindande. Dess frågor till domstolen syftar i huvudsak till att få klarhet i, mot bakgrund av unionsrättens bestämmelser och principer,[28] huruvida den hänskjutande domstolen utan risk för disciplinansvar för den ensamdomare som utgör dess dömande sammansättning, kan anse att det omtvistade beslutet saknar bindande verkan och att den därför saknar grund för att pröva det nationella målet som omfördelats till denna domstol till följd av det aktuella beslutet, och huruvida detta mål följaktligen på nytt ska tilldelas den domare som ursprungligen ansvarade för målet.

I sin dom, som meddelas i de förevarande förenade målen, hänvisar domstolen, som sammanträder i stor avdelning, till sin rättspraxis,[29] särskilt domen av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv).[30] Domstolen slår fast att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en instans, såsom avdelningen för disciplinära mål vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras, kan upphäva en domares immunitet och avstänga vederbörande från sin tjänst med nedsättning av lönen. Den hänskjutande domstolen preciserar även, mot bakgrund av principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, vilka konsekvenser en sådan slutsats får för den nationella domstolen med avseende på en sådan rättsakt som det omtvistade beslutet som, i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU, innebär att en domare som dömer i egenskap av ensamdomare avstängs från sin tjänst, samt för de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av den hänskjutande domstolens dömande sammansättningar.

Domstolens bedömning

Domstolen slår för det första fast att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för nationella bestämmelser som ger en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte garanteras behörighet att tillåta att straffrättsliga förfaranden inleds mot domare vid allmänna domstolar och, för det fall ett sådant tillstånd meddelas, att avstänga de berörda domarna från sina tjänster och nedsätta deras lön under denna avstängning.

Domstolen påpekar i detta avseende att den, sedan respektive mål om förhandsavgörande ingavs, har meddelat domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), i vilken den bland annat slog fast att Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU[31] genom att ge avdelningen för disciplinära mål, vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras,[32] behörighet att avgöra mål som direkt påverkar domares ställning och ämbetsutövning, såsom ansökningar om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare.

---

28 Det vill säga artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete och rättssäkerhet.

29 Angående bristande oavhängighet och opartiskhet hos den avdelning för disciplinära mål som inrättades genom 2017 års lag om Högsta domstolen, ändrad genom 2019 års reform av det polska rättsväsendet.

30 Dom av den 5 juni 2023, ***kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv)*** (C-204/21, EU:C:2023:442).

31 Domen i målet kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 1 i domslutet.

32 I punkt 102 i domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) upprepade domstolen, med hänvisning till sin tidigare rättspraxis (punkt 112 i dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596), sin bedömning att avdelningen för disciplinära mål inte uppfyllde det nödvändiga kravet på oavhängighet och opartiskhet.

I den ovannämnda domen underströk domstolen att blott den möjligheten att domare löper en risk för att bli föremål för beslut om tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden som begärts och erhållits vid en instans vars oavhängighet inte kan säkerställas kan påverka dessa domares egen oavhängighet, och detsamma gäller risken för att en sådan instans beslutar om en eventuell avstängning och om en nedsättning av lönen.[33]

I förevarande fall antogs det omtvistade beslutet gentemot domare I.T.[34] på grundval av nationella bestämmelser som domstolen i den ovannämnda domen fann strida mot artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom de ger en sådan instans behörighet att anta sådana rättsakter som det aktuella beslutet.

Även om myndigheterna i den berörda medlemsstaten är skyldiga att ändra de nationella bestämmelser som har varit föremål för en dom om fördragsbrott för att göra dem förenliga med unionsrättens krav, är domstolarna i denna medlemsstat å sin sida skyldiga att säkerställa att denna dom följs när de fullgör sina uppgifter, vilket bland annat innebär att dessa domstolar, i förekommande fall, ska beakta de rättsliga omständigheterna i domen för att fastställa räckvidden av de unionsrättsliga bestämmelser som de har till uppgift att tillämpa. Den hänskjutande domstolen i mål C-615/20 ska följaktligen i det nationella målet vidta alla de åtgärder som följer av domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv).

För det andra tolkar domstolen artikel 19.1 andra stycket FEU, principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete på följande sätt:

– dels så, att en dömande sammansättning vid en nationell domstol som har att pröva ett mål och som består av en ensamdomare mot vilken en instans, vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras, har beslutat att straffrättsliga förfaranden får inledas och att vederbörande ska stängas av från sin tjänst med nedsatt lön, har fog för att underlåta att tillämpa ett sådant beslut, vilket hindrar den dömande sammansättningen från att utöva sin behörighet i målet,

– dels så, att de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av denna nationella domstol också ska underlåta att tillämpa detta beslut, vilket hindrar den dömande sammansättningen från att utöva sin behörighet.

EU-domstolen erinrar i detta avseende om att principen om unionsrättens företräde enligt fast rättspraxis[35] bland annat innebär att varje nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser är skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan i det mål som den ska avgöra genom att, med stöd av sin egen behörighet, vid behov underlåta att tillämpa nationell lagstiftning eller praxis som strider mot en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt, utan att det är nödvändigt att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom ett lagstiftnings- eller annat konstitutionellt förfarande. Iakttagandet av denna skyldighet är ett uttryck för principen om lojalt samarbete.

---

33 Domen i målet kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 101.

34 Det vill säga en allmän domstol som enligt artikel 19.1 andra stycket FEU kan komma att pröva frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten.

35 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, ***RS (Verkan av domar från en författningsdomstol)*** (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 53 och där angiven rättspraxis, samt punkt 55 och där angiven rättspraxis).

Artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna,[36] har direkt effekt som innebär en skyldighet att inte tillämpa nationella bestämmelser, nationell rättspraxis eller praxis som strider mot dessa unionsrättsliga bestämmelser, såsom de har tolkats av domstolen.[37]

Även i avsaknad av nationella lagstiftningsåtgärder för att få ett fördragsbrott som fastställts av domstolen att upphöra, ska de nationella domstolarna vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta genomförandet av unionsrättens fulla verkan i enlighet med slutsatserna i den dom i vilken fördragsbrottet fastställts. De ska dessutom, enligt principen om lojalt samarbete, undanröja de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av unionsrätten.

För att uppfylla dessa skyldigheter ska en nationell domstol underlåta att tillämpa en sådan rättsakt som det omtvistade beslutet, vilket i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU innebär att en domare stängts av, när detta är nödvändigt med hänsyn till den aktuella processuella situationen för att säkerställa unionsrättens företräde.[38]

Slutligen understryker domstolen att när en sådan rättsakt som det omtvistade beslutet har antagits av en instans som inte utgör en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i unionsrätten, kan inga överväganden avseende rättssäkerhetsprincipen eller den påstådda rättskraften hos detta beslut med framgång åberopas för att hindra den hänskjutande domstolen och de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av de dömande sammansättningarna i den nationella domstolen från att underlåta att tillämpa ett sådant beslut.[39]

Domstolen noterar i detta avseende att förfarandet vid den nationella domstolen i mål C-615/20 har vilandeförklarats av den hänskjutande domstolen i avvaktan på förevarande dom. I detta sammanhang förefaller det inte kunna skada rättssäkerheten att den domare som utgör den hänskjutande domstolen, i en sammansättning med ensamdomare, fortsätter handläggningen av detta förfarande, särskilt när det är fråga om ett synnerligen komplext förfarande som befinner sig i ett långt framskridet skede. Att denna domare fortsätter förfarandet förefaller tvärtom kunna göra det möjligt att avgöra det nationella målet på ett sätt som är förenligt med dels de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, dels de berörda enskildas rätt till en rättvis rättegång inom skälig tid.

Under dessa omständigheter finns det grund för den hänskjutande domstolen i mål C-615/20 att underlåta att tillämpa det omtvistade beslutet, så att den, med denna utgångspunkt, kan fortsätta prövningen av det nationella målet i dess aktuella sammansättning utan att de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av den nationella domstolens dömande sammansättningar kan hindra detta.

För det tredje tolkar EU-domstolen artikel 19.1 andra stycket FEU samt principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete med avseende på situationen för en dömande

---

36 Som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett klart, precist och ovillkorligt resultat vad gäller den oavhängighet som ska kännetecknа de domstolar som har att tolka och tillämpa unionsrätten och kravet på att dessa domstolar ska ha inrättats enligt lag.

37 Dom kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 78 och där angiven rättspraxis.

38 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, ***W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning)*** (C-487/19, EU:C:2021:798, punkterna 159 ochd 161).

39 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), punkt 160.

sammansättning vid en nationell domstol, såsom den hänskjutande domstolen i mål C-671/20, till vilken ett mål som tidigare tilldelats en annan dömande sammansättning vid den nationella domstolen har tilldelats till följd av en rättsakt från avdelningen för disciplinära mål, såsom det omtvistade beslutet, för att bland annat fastställa huruvida den hänskjutande domstolen i förevarande fall ska underlåta att tillämpa detta beslut och avstå från att fortsätta prövningen av målet.

Domstolen understryker i detta avseende att de nationella domstolarnas skyldighet att underlåta att tillämpa ett beslut som, i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU, medför avstängning av en domare, när detta är nödvändigt med hänsyn till den aktuella processuella situationen för att säkerställa unionsrättens företräde, bland annat gäller för den dömande sammansättning till vilken målet har omfördelats på grund av ett sådant beslut. Den dömande sammansättningen ska följaktligen avstå från att pröva målet. Denna skyldighet är även bindande för de instanser som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av de dömande sammansättningarna vid den nationella domstolen, vilka följaktligen är skyldiga att på nytt tilldela det aktuella målet till den dömande sammansättning som ursprungligen ansvarade för det.

I förevarande fall kan det inte med framgång göras gällande att det föreligger ett övervägande som grundar sig på rättssäkerhetsprincipen eller som har samband med en påstådd rättskraft hos nämnda beslut.

Domstolen påpekar att i mål C-671/20, och till skillnad från andra mål som tilldelats domare I.T., vilka under tiden också har tilldelats andra dömande sammansättningar men vars prövning har fullföljts eller, i förekommande fall, avslutats genom ett avgörande som meddelats av dessa nya sammansättningar, har det nationella förfarandet i nämnda mål vilandeförklarats i avvaktan på förevarande dom. Under dessa omständigheter förefaller ett förfarande som återupptagits av domare I.T., trots det dröjsmål som orsakats av det omtvistade beslutet, kunna leda till ett avgörande som är förenligt med såväl de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU som de krav som följer av de berörda enskildas rätt till en rättvis rättegång.

Domstolen tolkar följaktligen artikel 19.1 andra stycket FEU samt principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete på följande sätt:

– dels så, att en dömande sammansättning vid en nationell domstol, som efter omfördelning tilldelats ett mål som dessförinnan tilldelats en annan dömande sammansättning vid denna domstol, till följd av ett beslut av en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras och som innebär att straffrättsliga förfaranden får inledas mot den ensamdomare som utgör sistnämnda dömande sammansättning och att denna domare ska stängas av från sin tjänst med nedsatt lön, och som har vilandeförklarat målet i avvaktan på ett avgörande från EU-domstolen, ska underlåta att tillämpa detta beslut och avstå från att pröva målet,

– dels så, att de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av denna nationella domstol i ett sådant fall är skyldiga att på nytt tilldela det aktuella målet till den dömande sammansättning som ursprungligen ansvarade för det.

Vad för det fjärde gäller de nationella bestämmelser och den praxis från en författningsdomstol som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i mål C-671/20,[40] vilka utgör hinder för att den

[40] I artikel 42a.1 och 42a.2 i lagen om allmänna domstolar av den 27 juli 2001, i dess lydelse enligt lagen av den 20 december 2019, föreskrivs bland annat förbud mot att ifrågasätta domstolarnas legitimitet eller att pröva lagenligheten av utnämningen av en domare eller dennes behörighet att utföra rättsskipningsuppgifter. Enligt artikel 107.1 led 3 i

sistnämnda domstolen, trots att den är skyldig att göra detta med hänsyn till EU-domstolens svar på sina övriga frågor, ska kunna uttala sig om huruvida en sådan rättsakt som den omtvistade resolutionen saknar bindande verkan och, i förekommande fall, underlåta att tillämpa den, påpekar EU-domstolen följande. Att en nationell domstol utför de uppgifter som den anförtrotts enligt fördragen och iakttar de skyldigheter som följer av dessa fördrag, genom att tillämpa bestämmelser såsom artikel 19.1 andra stycket FEU, kan per definition varken förbjudas eller utgöra en disciplinär överträdelse för domare som tjänstgör vid en sådan domstol.[41]

På samma sätt innebär principen om unionsrättens företräde, med hänsyn till att artikel 19.1 andra stycket FEU har direkt effekt, att de nationella domstolarna är skyldiga att underlåta att tillämpa sådan nationell rättspraxis som strider mot denna unionsrättsliga bestämmelse, såsom den tolkats av EU-domstolen. För det fall en nationell domstol, till följd av domar som meddelats av EU-domstolen, finner att en författningsdomstols praxis strider mot unionsrätten, kan den omständigheten att en sådan nationell domstol, i enlighet med principen om unionsrättens företräde, underlåter att tillämpa denna konstitutionella praxis således inte medföra att den ådrar sig disciplinärt ansvar.[42]

Artikel 19.1 andra stycket FEU samt principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete utgör följaktligen hinder mot:

– dels nationella bestämmelser som förbjuder en nationell domstol, vid äventyr av disciplinåtgärder mot de domare som utgör den dömande sammansättningen vid denna domstol, att pröva den bindande verkan av ett beslut som antagits av en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras och som innebär att straffrättsliga förfaranden får inledas mot en domare och att denne ska stängas av från sin tjänst med nedsatt lön, samt förbjuder denna domstol att, i förekommande fall, underlåta att tillämpa detta beslut,

– dels rättspraxis från en författningsdomstol som innebär att beslut om utnämning av domare till en sådan instans inte kan bli föremål för domstolsprövning, i den mån sådan rättspraxis kan utgöra hinder mot en dylik prövning.

---

samma lag utgör en disciplinär överträdelse bland annat varje åtgärd som vidtas av domare vid allmänna domstolar och som äventyrar effektiviteten i utnämningen av en domare.

41 Se, för ett liknande resonemang, domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 132.

42 Se, för ett liknande resonemang, domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 132.

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Krajowa Rada Sądownictwa (Bibehållande av domares ämbete) (C-718/21, EU:C:2023:1015)

”Begäran om förhandsavgörande - Artikel 267 FEUF - Begreppet domstol - Kriterier - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) - Begäran om förhandsavgörande från en dömande sammansättning som inte är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag - Avvisning”

Genom skrivelse av den 30 december 2020 informerade L.G., domare vid Sąd Okręgowy w K. (Regiondomstolen i K., Polen), Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS) om sin avsikt att fortsätta sin tjänstgöring efter uppnådd normal pensionsålder. Eftersom KRS beslutade att det saknades anledning att pröva ansökan, på grund av att preklusionsfristen för att inge en sådan hade löpt ut, väckte L.G. talan vid den hänskjutande domstolen. Denna domstol ställde sig tveksam till huruvida en nationell lagstiftning, enligt vilken verkan av en sådan förklaring från en domare är beroende av att KRS ger sitt tillstånd och i vilken det föreskrivs en absolut preklusionsfrist för denna förklaring, är förenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU. Denna domstol hänsköt därför en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Det hänskjutande organet består i det aktuella fallet av tre domare från Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznychd (avdelingen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) som inrättades vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i samband med de senaste reformerna av det polska domstolsväsendet.[43] Dessa tre domare hade tillsatts vid denna avdelning med stöd av resolution nr 331/2018, vilken antogs av KRS den 28 augusti 2018 (nedan kallad resolution nr 331/2018).

Denna resolution upphävdes genom dom av den 21 september 2021 av Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen).[44] I dom av den 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen[45] (nedan kallad domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen), slog vidare Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fast att kravet på en ”domstol som upprättats enligt lag” i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,[46] hade åsidosatts till följd av det förfarande som på grundval av resolution nr 331/2018 ledde till tillsättningen av ledamöter i två dömande sammansättningar med tre domare vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter.

I sin dom slår domstolen (stora avdelningen) fast att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det hänskjutande organet inte utgör en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

---

43 Denna avdelning och en annan ny avdelning vid Högsta domstolen, Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål), inrättades med stöd av ustawa o Sądzie Najym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017, som trädde i kraft den 3 april 2018.

44 Denna dom meddelades till följd av domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153).

45 CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

46 Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet är en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF, ska EU-domstolen beakta ett antal omständigheter, däribland om organet är inrättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler samt om det är oavhängigt. EU-domstolen har redan slagit fast att Högsta domstolen som sådan uppfyller dessa krav och har preciserat att när en begäran om förhandsavgörande har framställts av en nationell domstol, ska det presumeras att denna domstol uppfyller dessa krav oberoende av dess konkreta sammansättning. I ett förfarande för förhandsavgörande ankommer det nämligen inte på EU-domstolen - mot bakgrund av funktionsfördelningen mellan EU-domstolen och den nationella domstolen - att pröva huruvida beslutet om hänskjutande har antagits i enlighet med nationella regler om domstolarnas organisation och domstolsförfaranden.

Denna presumtion kan emellertid brytas när ett lagakraftvunnet domstolsavgörande meddelat av en domstol i en medlemsstat eller en internationell domstol leder till slutsatsen att den domare som utgör den hänskjutande domstolens dömande sammansättning inte är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).[47]

EU-domstolen påpekar i detta avseende att Europadomstolens dom Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen och Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 21 september 2021 har vunnit laga kraft och specifikt rör de omständigheter under vilka domare vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter tillsattes med stöd av resolution nr 331/2018.

I domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen konstaterade Europadomstolen närmare bestämt att tillsättningarna av de domare som ingick i de berörda dömande sammansättningarna vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter uppenbart stred mot grundläggande nationella bestämmelser om förfarandet för tillsättning av domare. Det är visserligen riktigt att bland de sex domare som ingår i de dömande sammansättningar vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som var aktuella i de mål som avgjordes genom domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen, är det endast en av dessa domare som ingår i den dömande sammansättning vid avdelningen som har framställt förevarande begäran om förhandsavgörande. Det framgår emellertid tydligt av domskälen i denna dom att de bedömningar som Europadomstolen har gjort gäller utan åtskillnad för samtliga de domare på avdelningen som tillsatts under liknande omständigheter och, i synnerhet, på grundval av resolution nr 331/2018.

Vidare ogiltigförklarade Högsta förvaltningsdomstolen, i domen av den 21 september 2021, resolution nr 331/2018, bland annat på grundval av konstateranden och bedömningar som i stor utsträckning överensstämde med dem i domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen.

Mot bakgrund av de konstateranden och bedömningar som följer av dessa två domar och av domstolens egen praxis, prövar domstolen huruvida presumtionen om iakttagande av kraven på en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF ska anses ha motbevisats med avseende på det hänskjutande organet.

---

47 Se dom av den 29 mars 2022, ***Getin Noble Bank*** (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 72).

Domstolen understryker för det första att domarna i det hänskjutande organet har tillsatts vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter på förslag av KRS, det vill säga ett organ där 23 av de 25 ledamöterna, till följd av nyligen genomförda lagändringar,[48] har utsetts av den verkställande och lagstiftande makten eller är ledamöter i dessa. Den omständigheten att ett sådant organ som KRS, som deltar i förfarandet för tillsättning av domare, till övervägande del består av ledamöter som valts ut av den lagstiftande makten kan visserligen inte i sig föranleda tvivel om att de domare som tillsatts efter detta förfarande är en domstol som har inrättats enligt lag och att de domare som tillsatts efter detta förfarande är oavhängiga. Det förhåller sig emellertid annorlunda när denna omständighet, i kombination med andra relevanta omständigheter och de villkor under vilka ledamöterna har valts ut, leder till att sådana tvivel uppstår. Lagändringarna avseende KRS skedde samtidigt som en omfattande reform av Högsta domstolen antogs, vilken bland annat omfattade inrättande av två nya avdelningar vid denna domstol och sänkningen av pensionsåldern för domare vid nämnda domstol. Dessa ändringar skedde således vid en tidpunkt då många domartjänster vid Högsta domstolen som förklarats vakanta eller nyinrättade snart skulle tillsättas.

För det andra har avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som inrättats ex nihilo tilldelats behörighet på särskilt känsliga områden, såsom tvister vid val och folkomröstningar, eller extraordinära rättsmedel som gör det möjligt att få lagakraftvunna avgöranden från allmänna domstolar eller andra avdelningar vid Högsta domstolen ogiltigförklarade.

För det tredje har, parallellt med de ovannämnda lagändringarna, reglerna om tillgängliga rättsmedel mot KRS resolutioner med förslag på kandidater till tillsättning av domartjänster vid Högsta domstolen ändrats väsentligt, vilket innebär att effektiviteten i sådana överklaganden omintetgörs. I detta avseende understryker domstolen även att de begränsningar som infördes genom de sistnämnda ändringarna endast avsåg överklaganden av KRS resolutioner om kandidaturer till domartjänster vid Högsta domstolen, medan KRS resolutioner om kandidaturer till domartjänster vid andra nationella domstolar fortfarande omfattades av det system med allmän domstolsprövning som tidigare var i kraft.[49]

För det fjärde påpekade EU-domstolen, i domen i målet W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning)[50] att när den ledamot av avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som berördes av det mål som avgjordes genom den domen tillsattes på grundval av resolution nr 331/2018, hade Högsta förvaltningsdomstolen, vid vilken talan om ogiltigförklaring av denna resolution väckts, den 27 september 2018 beslutat om inhibition av resolutionen. Samma omständighet gäller tillsättningen av de tre ledamöter som ingår i det hänskjutande organet. Den omständigheten att Republiken Polens president skyndsamt och utan att vänta på att få kännedom om skälen för beslutet av den 27 september 2018 genomförde de aktuella tillsättningarna på grundval av resolution nr 331/2018,

---

48 Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lag om Nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011, i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017, som trädde i kraft den 17 januari 2018, och genom ustawa o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar) av den 20 juli 2018, som trädde i kraft den 27 juli 2018.

49 Dom av den 2 mars 2021, ***A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel)*** (C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 157, 162 och 164).

50 Dom av den 6 oktober 2021, ***W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning)*** (C-487/19, EU:C:2021:798).

trots att denna resolution inhiberats genom nämnda beslut, utgjorde att allvarligt åsidosättande av maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar.

För det femte, trots att talan om ogiltigförklaring av resolution nr 331/2018 hade väckts vid Högsta förvaltningsdomstolen, som vilandeförklarade målet i avvaktan på EU-domstolens dom i mål C-824/18, A.B. m.fl. [51] antog den polska lagstiftaren en lag som bland annat föreskrev att samtliga framtida överklaganden av KRS resolutioner avseende tillsättning av domartjänster vid Högsta domstolen skulle undantas och att pågående mål skulle avskrivas från vidare handläggning.[52] När det gäller de ändringar som införts genom denna lag har EU-domstolen redan slagit fast att sådana ändringar, särskilt när de betraktas tillsammans med en rad andra kontextuella omständigheter, tyder på att den polska lagstiftande makten har agerat med det specifika syftet att hindra varje möjlighet till domstolsprövning av resolutionerna i fråga.[53]

För det sjätte och slutligen preciserar domstolen att även om verkningarna av den ovannämnda domen från Högsta förvaltningsdomstolen av den 21 september 2021 visserligen inte avser giltigheten och verkan av de presidentdekret som avser tillsättning av de berörda domartjänsterna, är det inte desto mindre så, att den rättsakt genom vilken KRS föreslår en kandidat till en domartjänst vid Högsta domstolen utgör ett nödvändigt villkor (*conditio sine qua non*) för att denna kandidat ska kunna tillsättas på en sådan tjänst av Republiken Polens president.

Sammanfattningsvis finner domstolen att samtliga såväl systematiska som faktiska omständigheter, vilka kännetecknade hur de tre domare vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som utgör det hänskjutande organet i förevarande mål, tillsatts får till följd att det hänskjutande organet inte är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Dessa omständigheter kan nämligen sammantagna ge upphov till rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande huruvida de berörda domarna och den dömande sammansättning i vilken de ingår är oavhängiga i förhållande till yttre omständigheter, särskilt vad gäller direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och den verkställande makten i landet, och beträffande deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Dessa omständigheter kan således leda till att dessa domare och detta organ inte framstår som oavhängiga eller opartiska, vilket kan skada det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

2. Principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff

Dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367)

”Begäran om förhandsavgörande – Beslut 2006/928/EG – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och

---

51 Dom av den 2 mars 2021, ***A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel)*** (C-824/18, EU:C:2021:153).

52 Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lag om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och lagen om förvaltningsmål) av den 26 april 2019, som trädde i kraft den 23 maj 2019.

53 Dom av den 2 mars 2021, ***A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel)*** (C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 137 och 138).

kampen mot korruption – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 15.1 – Artikel 47 – Artikel 49.3 – Offentliga förtroendeuppdrag – Intressekonflikt – Nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs ett förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en i förväg fastställd tidsperiod – Påföljd som kompletterar mandatets upphörande – Proportionalitetsprincipen"

År 2016 valdes T.A.C. till borgmästare i kommunen MN (Rumänien). I en rapport som togs fram år 2019 konstaterade Agenția Națională de Integritate (ANI) (Nationella integritetsbyrån, Rumänien) att T.A.C. inte hade iakttagit bestämmelserna om intressekonflikter i administrativa frågor. För det fall denna rapport vinner laga kraft upphör T.A.C.:s mandat automatiskt och han åläggs ett kompletterande förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en period på tre år.

T.A.C. har väckt talan om ogiltigförklaring av denna rapport, och gjort gällande att unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken sådan påföljd åläggs en person som anses ha handlat i en situation där det förelegat en intressekonflikt, med automatik och utan möjlighet till jämkning med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är.[54] I anledning av denna talan har den hänskjutande domstolen beslutat att fråga EU-domstolen om detta förbud är förenligt med principen om proportionalitet i fråga om straff,[55] rätten att arbeta[56] samt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol,[57] vilka garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Domstolens bedömning

För det första slår domstolen fast att artikel 49.3 i stadgan inte är tillämplig på en nationell lagstiftning som, efter ett administrativt förfarande, föreskriver ett förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en i förväg fastställd period på tre år för en person avseende vilken det har konstaterats att det föreligger en intressekonflikt vid utövandet av ett sådant uppdrag, förutsatt att förbudet inte är av straffrättslig karaktär.

Härvidlag är tre kriterier relevanta för bedömningen av en påföljds straffrättsliga karaktär: den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och påföljdens stränghet.

Inledningsvis, vad gäller det första kriteriet anses i rumänsk rätt varken det faktum att mandatet automatiskt upphör om det konstateras att det föreligger en intressekonflikt, eller förbudet mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag, utgöra straffrättsliga påföljder. Vad därefter gäller det andra kriteriet innebär det att det ska prövas huruvida den aktuella åtgärden bland annat har ett repressivt syfte. Den aktuella lagstiftningen syftar emellertid till att säkerställa integritet och öppenhet vid utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten samt till att förhindra institutionell korruption. Syftet med detta förbud, liksom mandatets automatiska upphörande, är således att värna statens goda

---

54 Artikel 25 i legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (lag nr 176/2010 om integritet vid utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten, om ändring och komplettering av lag nr 144/2007 om inrättandet av den nationella integritetsbyrån samt dess organisation och funktion, och om ändring och komplettering av andra rättsakter) av den 1 september 2010. Genom denna lag genomförs det andra riktmärket i bilagan till kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).

55 Artikel 49.3 i stadgan.

56 Artikel 15.1 i stadgan.

57 Artikel 47 i stadgan.

funktion och insynen i dess verksamhet genom att varaktigt få intressekonflikter att upphöra. En sådan åtgärd har följaktligen ett i huvudsak preventivt och inte repressivt syfte. Vad gäller det tredje kriteriet, består förbudet inte i att utdöma en frihetsberövande påföljd eller att ålägga böter, utan i ett förbud mot framtida utövande av viss verksamhet, närmare bestämt att inneha offentliga förtroendeuppdrag, som avser en begränsad grupp av personer med en särskild ställning. Förbudet har också en begränsad varaktighet och omfattar inte rösträtten.

Såvitt förbudet inte är av straffrättslig karaktär, kan det inte bedömas mot bakgrund av artikel 49.3 i stadgan.

Eftersom den aktuella nationella lagstiftningen innebär en tillämpning av unionsrätten måste denna lagstiftning under alla omständigheter vara förenlig med proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten.

För det andra slår domstolen härvidlag fast att denna princip inte utgör hinder för denna lagstiftning under förutsättning att tillämpningen av denna lagstiftning, mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, leder till att en påföljd åläggs som står i proportion till hur allvarlig den överträdelse är som den beivrar, med beaktande av målet att värna integritet och insyn i utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten samt att förhindra institutionell korruption. Så är inte fallet när det otillåtna beteende som konstaterats, med hänsyn till det eftersträvade syftet, i undantagsfall inte är allvarligt, medan nämnda påföljds inverkan på den berörda personens personliga, yrkesmässiga och ekonomiska situation visar sig vara särskilt allvarlig.

Det automatiska påförandet av den aktuella påföljden gör det således möjligt att varaktigt få den konstaterade intressekonflikten att upphöra och värna den berörda statens och de berörda valda organens funktion. Dessutom torde den omständigheten att det föreskrivs såväl att mandatet ska upphöra som ett automatiskt förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en tillräckligt lång förutbestämd period avskräcka personer som innehar ett mandat från att försätta sig i en sådan situation och förmå dem att iaktta sina skyldigheter på området.

Vad vidare gäller frågan huruvida den aktuella påföljden är nödvändig har den rumänska lagstiftaren fastställt detta förbuds varaktighet till tre år med beaktande av hur allvarliga de omständigheter som utgör en intressekonflikt är för såväl statens som samhällets funktion. Förbudet åläggs således som en följd av att en person som innehar ett offentligt förtroendeuppdrag har gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse. I detta sammanhang måste hänsyn även tas till omfattningen av de intressekonflikter och den korruption som konstaterats inom den nationella offentliga sektorn. Förbudet är dessutom tidsbegränsat, det är tillämpligt endast på vissa kategorier av personer som innehar särskilda uppdrag och det avser endast utövandet av viss typ av verksamhet, nämligen att inneha offentliga förtroendeuppdrag, och hindrar inte utövandet av någon annan yrkesverksamhet.

Vad slutligen gäller huruvida den aktuella åtgärden är proportionerlig, med hänsyn till hur allvarlig den skada på allmänintresset är som följer av folkvaldas korruption och intressekonflikter – även när dessa är av mindre betydelse – i ett nationellt sammanhang med hög korruptionsrisk, förefaller denna åtgärd i princip inte vara oproportionerlig i förhållande till den överträdelse som den är avsedd att bestraffa. Den omständigheten att det inte finns någon möjlighet att justera förbudets varaktighet gör det emellertid att det inte går att utesluta att denna påföljd, i vissa undantagsfall, kan visa sig vara oproportionerlig.

För det tredje preciserar domstolen att rätten att inneha ett mandat som erhållits efter en demokratisk valprocess, såsom mandat som borgmästare, inte omfattas av artikel 15 i stadgan.

Även om denna bestämmelse är allmänt formulerad, omfattar dess tillämpningsområde inte rätten att under en bestämd period utöva ett sådant mandat. Artikel 15 i stadgan återfinns nämligen i avdelning II däri, som har rubriken ”Friheter”, medan särskilda bestämmelser om rätten att vara

valbar finns i en separat avdelning, nämligen avdelning V, med rubriken ”Medborgarnas rättigheter”.[58] Denna tolkning styrks av rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.[59]

För det fjärde och sista konstaterar domstolen att artikel 47 i stadgan inte utgör hinder för den aktuella nationella lagstiftningen, förutsatt att den berörda personen faktiskt har möjlighet att bestrida lagenligheten av den rapport i vilken det konstaterats att det föreligger en intressekonflikt och av den påföljd som ålagts på grundval av rapporten, inbegripet dess proportionalitet.

Rätten till ett effektivt rättsmedel innebär bland annat att innehavaren av denna rätt ska ha tillgång till en domstol som är behörig att upprätthålla respekten för de rättigheter som vederbörande garanteras enligt unionsrätten. I förevarande fall förutsätter denna rätt att den hänskjutande domstolen kan pröva lagenligheten av den rapport i vilken T.A.C. utpekas och, i förekommande fall, ogiltigförklara rapporten och de påföljder som ålagts på grundval av denna.

Dom av den 24 juli 2023 (stora avdelningen), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för Europeiska unionens finansiella intressen – Artikel 325.1 FEUF – PIF-konventionen – Artikel 2.1 – Skyldighet att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen genom avskräckande och effektiva åtgärder – Skyldighet att föreskriva straffrättsliga påföljder – Mervärdesskatt – Direktiv 2006/112/EG – Grovt mervärdesskattebedrägeri – Preskriptionsfrist för straffrättsligt ansvar – Dom från en författningsdomstol om ogiltigförklaring av en nationell bestämmelse som reglerar grunder för preskriptionsavbrott – Systemisk risk för straffrihet – Skydd av grundläggande rättigheter – Artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Legalitetsprincipen (inget brott och inget straff utan lag) – Krav på att strafflagen ska vara förutsebar och tydlig – Principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (lex mitior) – Rättssäkerhetsprincipen – Nationell norm för skydd av grundläggande rättigheter – Skyldighet för en medlemsstats domstolar att inte tillämpa avgöranden från Författningsdomstolen och/eller Högsta domstolen i denna medlemsstat om de inte är förenliga med unionsrätten – Disciplinansvar för domare om dessa avgöranden inte följs – Principen om unionsrättens företräde”

Under år 2010 underlät C.I., C.O., K.A., L.N. och S.P. (nedan kallade sökandena i det nationella målet) att i sina räkenskaper bokföra utförda affärstransaktioner och intäkter från inhemsk försäljning av dieselolja som de förvärvat enligt ett förfarande för punktskatteuppskov. Detta medförde en förlust för statskassan, bland annat i fråga om mervärdesskatt och punktskatt för dieselolja.

Genom en dom som publicerades den 25 juni 2018 slog Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) fast att en nationell bestämmelse om avbrott i preskriptionstiden för straffrättsligt ansvar stred mot grundlagen då den åsidosatte legalitetsprincipen (inget brott och inget straff utan lag) (nedan kallad den straffrättsliga legalitetsprincipen).[60] Samma domstol slog därefter – i en dom som publicerades den 9 juni 2022 – fast att mot bakgrund av den rumänska lagstiftarens passivitet efter domen från år 2018 föreskrevs det inte några grunder för preskriptionsavbrott i

---

58 Se artiklarna 39 och 40 i stadgan om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet respektive i kommunala val.

59 Se Europadomstolen, 8 november 2016, Savisaar mot Estland, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.

60 Den aktuella bestämmelsen – artikel 155.1 i den rumänska strafflagen – föreskrev att preskriptionstiden för straffrättsligt ansvar avbryts när ”en processhandling” företas i målet. Enligt Författningsdomstolen var bestämmelsen inte förutsebar och åsidosatte legalitetsprincipen (inget brott och inget straff utan lag), eftersom uttrycket ”en processhandling” även avsåg handlingar som inte behövde delges den misstänkte eller den tilltalade, vilket således medförde att den berörde inte fick kännedom om att en ny preskriptionstid för dennes straffrättsliga ansvar hade börjat löpa.

rumänsk rätt mellan dagen för publicering av den sistnämnda domen och dagen för ikraftträdande, det vill säga den 30 maj 2022, av den bestämmelse som ersatte den ogiltigförklarade bestämmelsen.[61]

Genom en dom av den 30 juni 2020 dömde Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov, Rumänien), som är hänskjutande domstol, sökandena i det nationella målet till fängelse alternativt fastställde en fällande dom som meddelats tidigare, för skattebedrägeri och deltagande i en kriminell organisation. Sökandena i det nationella målet har med hjälp av extraordinära rättsmedel riktade mot denna dom yrkat att den ska upphävas. Som stöd för sitt yrkande har de åberopat att de dömts trots att preskriptionstiden för deras straffrättsliga ansvar redan hade löpt ut. Närmare bestämt har dessa sökande gjort gällande att det förhållandet att det under den ovannämnda perioden i rumänsk rätt inte föreskrevs några grunder för preskriptionsavbrott i sig utgör en lindrigare strafflagstiftning som ska tillämpas på dem enligt principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*). De har i detta sammanhang åberopat en dom av den 25 oktober 2022 från Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen). I den domen slog sistnämnda domstol fast att ett extraordinärt rättsmedel i princip kan användas mot en lagakraftvunnen brottmålsdom för att göra gällande att domen ska upphävas på grundval av rättsverkningarna från Författningsdomstolens domar såsom lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*).[62]

Den hänskjutande domstolen har konstaterat att om denna tolkning godtas, skulle preskriptionstiden i förevarande fall ha löpt ut innan domen varigenom sökandena dömdes till straff vann laga kraft, vilket innebär att brottmålet ska avskrivas och att det därmed är omöjligt att döma dem till straff.

Det hänskjutande domstolen ställer sig frågande till om denna tolkning är förenlig med unionsrätten, då den skulle innebära att de sökande i det nationella målet undgick straffrättsligt ansvar för grovt skattebedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Samma domstol har vidare understrukit att den, för det fall det skulle visa sig att en tolkning som överensstämmer med unionsrätten inte är möjlig, kan komma att bli tvungen att underlåta att tillämpa Författningsdomstolens och/eller Högsta domstolens domar. Den nya disciplinordningen gör det emellertid möjligt att vidta disciplinåtgärder mot domare som, i ond tro eller genom grov vårdslöshet, inte följt dessa instansers avgöranden.

Domstolen (stora avdelningen) har ex officio beslutat att tillämpa förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande. Inom ramen för detta förfarande preciserar domstolen dels de krav som ställs när det gäller att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen, dels det oeftergivliga kravet att iaktta de grundläggande rättigheterna såsom dessa skyddas i unionsrätten och i den nationella rättsordningen.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar att varken artikel 325.1 FEUF eller artikel 2.1 i PIF-konventionen[63] innebär att en medlemsstats domstolar är skyldiga att underlåta att tillämpa Författningsdomstolens rättspraxis

---

61 Artikel 155.1 i strafflagen har ändrats på så sätt att preskriptionstiden för straffrättsligt ansvar numera avbryts varje gång en processhandling som ska delges den misstänkte eller den tilltalade företas i målet.

62 I domen av den 25 oktober 2022 slog Högsta domstolen fast att i den rumänska rättsordningen är regler om preskriptionsavbrott för straffrättsligt ansvar att hänföra till den materiella straffrätten och de omfattas därför av principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av strafflag, utan att det påverkar principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*).

63 Konventionen upprättad på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen. Konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, undertecknad i Bryssel den 26 juli 1995 och bilagd rådets akt av den 26 juli 1995 (EGT C 316, 1995, s. 48) (nedan kallad PIF-konventionen).

varigenom en nationell bestämmelse om avbrott i preskriptionstiden för straffrättsligt ansvar ogiltigförklaras, även om denna rättspraxis leder till att ett stort antal brottmål, inbegripet mål om grova bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen, kommer att avskrivas på grund av att det straffrättsliga ansvaret är preskriberat.

Domstolen preciserar i detta avseende att antagande av regler om preskription av det straffrättsliga ansvaret för brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen förvisso, vid tiden för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, omfattades av medlemsstaternas behörighet. Medlemsstaterna är emellertid skyldiga att iaktta sina skyldigheter enligt unionsrätten när de utövar denna behörighet. Medlemsstaterna är härvid skyldiga att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen genom avskräckande och effektiva åtgärder. De ska vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att gärningar som utgör bedrägeri och som riktar sig mot sådana intressen, inklusive mervärdesskattebedrägeri, beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Medlemsstaterna ska även säkerställa att de preskriptionsregler som föreskrivs i nationell rätt gör det möjligt att effektivt beivra brott kopplade till dylika bedrägerier.

Tillämpning av Författningsdomstolens rättspraxis om ogiltigförklaring av den nationella bestämmelse som reglerar avbrott i preskriptionstiden för straffrättsligt ansvar skulle emellertid medföra att brottmålet avskrivs och det blir omöjligt att döma dessa personer. En sådan tillämpning skulle dessutom kunna leda till att det straffrättsliga ansvaret undanröjs i ett stort antal andra mål, vilket i sin tur medför en systemisk risk för straffrihet för grova bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen. En sådan risk är oförenlig med medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 325.FEUF och artikel 2.1 i PIF-konventionen. Dessa bestämmelser har direkt effekt.

Enligt principen om unionsrättens företräde åligger det i princip därför den nationella domstolen att säkerställa att de krav som följer av dessa bestämmelser får full verkan. Detta ska ske genom att domstolen i fråga, vid behov, underlåter att tillämpa nationell lagstiftning som, i ett förfarande gällande allvarliga bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen, utgör hinder mot att tillämpa effektiva och avskräckande påföljder för att bekämpa sådana brott. De nationella domstolarna är således i princip skyldiga att underlåta att tillämpa Författningsdomstolens rättspraxis i detta avseende.

Eftersom straffrättsliga förfaranden för skattebrott avseende mervärdesskatt utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), måste det emellertid även prövas om skyldigheten att underlåta att tillämpa denna rättspraxis eventuellt skulle stå i strid med skyddet för de grundläggande rättigheterna och, i förevarande fall, de rättigheter som i unionens rättsordning stadfästs i artikel 49.1 i stadgan.[64] Eftersom regler om preskription av straffrättsligt ansvar inte omfattas av tillämpningsområdet för sistnämnda bestämmelse innebär inte skyldigheten att underlåta att tillämpa nämnda rättspraxis ett åsidosättande av de grundläggande rättigheter som garanteras i den bestämmelsen.

När en domstol i en medlemsstat – i ett fall där de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna inte regleras fullt ut av unionsrätten – har att pröva huruvida en bestämmelse eller en åtgärd i nationell

---

64 Denna bestämmelse stadfäster legalitetsprincipen (inget brott och inget straff utan lag) och principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*) i unionsrätten och har följande lydelse: ”Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.”

rätt, som utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, är förenlig med de grundläggande rättigheterna, förblir nationella myndigheter och domstolar behöriga att tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter förutsatt att tillämpningen av dessa normer varken undergräver den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan eller åsidosätter unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan. Regler om preskriptionsavbrott för straffrättsligt ansvar är, i rumänsk rätt, att hänföra till den materiella straffrätten och omfattas därför av den straffrättsliga legalitetsprincipen och av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*). Nämnda principer ska därför anses utgöra nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter.

Domstolen erinrar härvid inledningsvis om den betydelse som i såväl unionens rättsordning som i nationella rättsordningar tillmäts den straffrättsliga legalitetsprincipen, genom dess krav på att tillämplig strafflag ska vara förutsebar, tydlig och inte får tillämpas retroaktivt. Dessa krav utgör ett särskilt uttryck för rättssäkerhetsprincipen som i sin tur är en väsentlig beståndsdel av rättsstaten. Rättsstaten identifieras i artikel 2 FEU såsom både ett värde som ligger till grund för unionen och ett värde som är gemensamt för medlemsstaterna.

Författningsdomstolen tillämpade i förevarande fall en nationell norm för skydd av den straffrättsliga legalitetsprincipen – genom dess krav på att strafflagen ska vara förutsebar och tydlig – som kompletterar skyddet mot godtycklighet i brottmål som ges i unionsrätten enligt rättssäkerhetsprincipen. Mot bakgrund av vikten av detta skydd mot godtycklighet, kan en dylik norm utgöra hinder mot en skyldighet som åligger de nationella domstolarna enligt artikel 325.1 och 325.2 FEUF att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser om preskription av det straffrättsliga ansvaret.

Domstolen slår därefter fast att enligt artikel 325.1 FEUF och artikel 2.1 i PIF-konventionen är domstolarna i en medlemsstat däremot skyldiga att underlåta att tillämpa en nationell norm för skydd av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*) som gör det möjligt att – inbegripet i förfaranden som riktas mot lagakraftvunna avgöranden – ifrågasätta att preskriptionen av det straffrättsliga ansvaret avbryts i mål om grova bedrägerier som riktar sig mot Europeiska unionens finansiella intressen genom processhandlingar som vidtagits innan ogiltigförklaringen skedde av den nationella bestämmelse som reglerar avbrott i preskriptionstiden för straffrättsligt ansvar.

Till skillnad från den straffrättsliga legalitetsprincipen, genom dess krav på att strafflagen ska vara förutsebar och tydlig, som endast neutraliserar den avbrytande effekten av processhandlingar som vidtagits under perioden mellan den 25 juni 2018 – det vill säga dagen för publicering av domen vari den aktuella nationella bestämmelsen ogiltigförklarades – och den 30 maj 2022 då den bestämmelse som ersätter den ogiltigförklarade bestämmelsen trädde i kraft, gör den nationella normen för skydd av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*) det möjligt, åtminstone i vissa fall, att neutralisera den avbrytande effekten av processhandlingar som vidtagits innan den 25 juni 2018. Tillämpning av en dylik nationell skyddsnorm förvärrar därmed den systemiska risken för straffrihet för brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen i strid med de krav som föreskrivs i artikel 325.1 FEUF och artikel 2.1 i PIF-konventionen.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det är nödvändigt att göra en avvägning mellan den sistnämnda nationella skyddsnormen och bestämmelserna i artikel 325.1 FEUF respektive artikel 2.1 i PIF-konventionen finner domstolen att en nationell domstols tillämpning av den nämnda normen äventyrar unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan.

Domstolen konstaterar slutligen att principen om unionsrättens företräde utgör hinder mot nationella bestämmelser eller nationell praxis som innebär att en medlemsstats allmänna domstolar är bundna av avgöranden från Författningsdomstolen och Högsta domstolen i denna medlemsstat och att de därför inte på eget initiativ, utan att berörda domare riskerar att begå en disciplinförseelse, kan avstå från att tillämpa rättspraxis som följer av dessa instansers avgöranden, även om de mot

bakgrund av en dom av EU-domstolen anser att denna rättspraxis strider mot unionsrättsliga bestämmelser med direkt effekt. Den omständigheten att en nationell domstol utför de uppgifter som den anförtrotts enligt fördragen och iakttar de skyldigheter som följer av dessa fördrag – genom att i enlighet med principen om unionsrättens företräde ge verkan åt unionsrättsliga bestämmelser såsom artikel 325.1 FEUF och artikel 2.1 i PIF-konventionen, och åt domstolens tolkning härav – kan per definition inte anses utgöra en disciplinär överträdelse av domare som tjänstgör vid sistnämnda domstol utan att den bestämmelsen eller den principen i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) har överträtts.

3. Principen ne bis in idem

Dom av den 14 septmeber 2023, Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663)

”Begäran om förhandsavgörande - Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna - Principen ne bis in idem - Sanktionsåtgärd som vidtas i fråga om otillbörliga affärsmetoder - Sanktionsåtgärdens straffrättsliga karaktär - Straffrättslig påföljd som dömts ut i en medlemsstat efter att en sanktionsåtgärd i fråga om otillbörliga affärsmetoder vidtagits i en annan medlemsstat men som vunnit laga kraft före sistnämnda sanktionsåtgärd - Artikel 52.1 - Begränsningar av principen ne bis in idem - Villkor - Samordning av förfaranden och sanktionsåtgärder”

I augusti 2016 ålade den italienska konkurrensmyndigheten Volkswagen Group Italia SpA och Volkswagen Aktiengesellschaft (nedan kallade VWGI respektive VWAG) böter på fem miljoner euro för att ha tillämpat otillbörliga affärsmetoder i den mening som avses i konsumentlagen. Överträdelserna bestod dels i saluföring i Italien från och med år 2009 av dieselfordon med system som syftade till att snedvrida mätningen av förorenande utsläpp, dels i spridning av reklammeddelanden som visade att dessa fordon uppfyllde de kriterier som föreskrivs i miljölagstiftningen. VWGI och VWAG överklagade den italienska konkurrensmyndighetens beslut till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien).

I juni 2018, innan den domstolen meddelade sin dom, ålade den åklagarmyndighet som prövade ärendet i Tyskland VWAG böter på 1 miljard euro i enlighet med lagen om administrativa förseelser. Böterna avsåg bland annat försäljning av dieselfordon med system som syftade till att snedvrida mätningen av förorenande utsläpp och spridningen av reklammeddelanden som visade att dessa fordon uppfyllde de kriterier som föreskrivs i miljölagstiftningen. Åklagarmyndighetens beslut vann laga kraft den 13 juni 2018, eftersom VWAG hade avstått från sin rätt att överklaga beslutet och dessutom betalat de böter som föreskrevs i beslutet.

I april 2019 ogillade Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio VWGI:s och VWAG:s överklagande, bland annat med motiveringen att principen ne bis in idem inte utgjorde hinder för att bibehålla de böter som förelade i den italienska konkurrensmyndighetens beslut.

VWGI och VWAG överklagade denna dom till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som beslutade att ställa frågor till EU-domstolen om under vilka omständigheter principen ne bis in idem, som kommer till uttryck i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), får begränsas i en situation där det föreligger kumulering av

sanktionsförfaranden i två medlemsstater handlagda av behöriga myndigheter inom olika verksamhetsområden.[65]

I sin dom preciserar EU-domstolen att en administrativ sanktionsavgift som föreskrivs i nationell lagstiftning och som påförs ett bolag av den nationella konsumentskyddsmyndigheten för otillbörliga affärsmetoder utgör en straffrättslig påföljd i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, även om den kvalificeras som en administrativ sanktionsåtgärd i nationell lagstiftning, när den har ett repressivt syfte och är mycket sträng.

Domstolen slår vidare fast att principen ne bis in idem, som slås fast i samma bestämmelse, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att bibehålla böter av straffrättslig karaktär som ålagts en juridisk person för sådana otillbörliga affärsmetoder när personen i fråga har dömts för samma gärning i en annan medlemsstat, även om den fällande domen meddelades efter det att bötesbeslutet hade meddelats men vunnit laga kraft innan domen i målet om överklagande av detta beslut vann laga kraft.

Slutligen slår EU-domstolen fast att artikel 52.1 i stadgan[66] tillåter en begränsning av tillämpningen av principen ne bis in idem, som stadfästs i artikel 50 i stadgan, på så sätt att det är tillåtet att kumulera förfaranden eller sanktionsåtgärder för samma gärning, om de villkor som föreskrivs i den förstnämnda av dessa bestämmelser, såsom de har preciserats i rättspraxis, är uppfyllda. För det första får denna kumulering inte utgöra en orimlig börda för personen i fråga. För det första får denna kumulering inte utgöra en orimlig börda för personen i fråga. För det andra ska det finnas klara och precisa bestämmelser som gör det möjligt att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för kumulering. För det tredje ska de aktuella förfarandena ha genomförts på ett tillräckligt samordnat och tidsmässigt nära sätt.

Domstolens bedömning

För det första, vad gäller bedömningen av huruvida förfaranden och sanktionsåtgärder är av straffrättslig karaktär, erinrar domstolen om att principen ne bis in idem, såsom den stadfästs i artikel 50 i stadgan, förbjuder såväl kumulering av förfaranden som sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i denna artikel, för samma gärning och mot samma person. För att göra en sådan bedömning grundar sig domstolen på tre relevanta kriterier som följer av rättspraxis. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är hur sträng den påföljd är som den berörda personen kan åläggas. Vad särskilt gäller det andra kriteriet innebär inte enbart den omständigheten att en sanktionsåtgärd även har ett preventivt syfte att den inte ska kvalificeras som en straffrättslig påföljd. Straffrättsliga påföljder är nämligen till sin natur sådana att de syftar till att bestraffa och förebygga olagliga handlingar. Vad gäller det tredje kriteriet erinrar domstolen om att de aktuella åtgärdernas stränghet bedöms i förhållande till det högsta straff som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna. En administrativ sanktionsavgift på upp till fem miljoner euro är således så sträng att den kan stödja bedömningen att sanktionsåtgärden är av straffrättslig karaktär.

---

65 I denna bestämmelse föreskrivs att ”[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen”.

66 I bestämmelsen föreskrivs följande ”Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.”

För det andra, för att bedöma huruvida den aktuella italienska lagstiftningen är förenlig med principen ne bis in idem i artikel 50 i stadgan, preciserar domstolen först och främst bis-villkoret. När det gäller bis-villkoret krävs det, för att ett domstolsavgörande ska kunna anses ha slutgiltigt avgjort de faktiska omständigheter som är föremål för ett andra förfarande, inte bara att avgörandet har vunnit laga kraft, utan även att det har meddelats efter en bedömning i sak av målet. Även om tillämpningen av principen ne bis in idem visserligen förutsätter att det finns ett tidigare slutgiltigt beslut, följer det inte nödvändigtvis av detta att de senare beslut som denna princip utgör hinder för endast kan vara de som har antagits efter detta tidigare slutgiltiga beslut. Denna princip utesluter nämligen att ett straffrättsligt förfarande avseende samma gärning kan inledas eller upprätthållas när det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande.

Vad därefter gäller idem-villkoret erinrar domstolen om att det relevanta kriteriet för att bedöma huruvida det föreligger ett och samma brott är huruvida de konkreta gärningarna är identiska i den meningen att de utgör en helhet av konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen frikänts eller slutligt dömts. Däremot är den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna enligt nationell rätt och det rättsliga intresse som skyddas inte relevanta, eftersom det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan. Vidare är det inte tillräckligt att gärningarna liknar varandra, eftersom principen ne bis in idem endast kan tillämpas om de gärningar som avses i de båda förfarandena eller de två sanktionsåtgärderna i fråga är identiska, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.

Vad slutligen gäller de villkor under vilka begränsningar av principen ne bis in idem enligt stadgan kan vara motiverade, erinrar domstolen om att enligt artikel 52.1 i stadgan kan en sådan begränsning vara motiverad i den mån den är föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan och med proportionalitetsprincipen. En sådan möjlighet att kumulera förfaranden och sanktionsåtgärder är förenlig med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan under förutsättning att en och samma nationella lagstiftning inte gör det möjligt att lagföra och bestraffa samma gärningar som samma brott eller för att uppnå samma mål, utan endast föreskriver en möjlighet att kumulera förfaranden och sanktionsåtgärder enligt olika lagstiftningar. Proportionalitetsprincipen innebär att den kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder som föreskrivs i den nationella lagstiftningen inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. I detta avseende har myndigheterna rätt att välja kompletterande rättsliga svar på vissa handlingar som är skadliga för samhället, förutsatt att dessa rättsliga svar inte utgör en orimlig börda för personen i fråga. Den omständigheten att två förfaranden eftersträvar olika mål av allmänintresse, vilka det är legitimt att skydda på ett kumulerat sätt, kan beaktas vid proportionalitetsbedömningen av en kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder, såsom en omständighet som motiverar denna kumulering, under förutsättning att dessa förfaranden kompletterar varandra och att den ytterligare börda som denna kumulering medför kan motiveras av de två eftersträvade målen. När det gäller frågan huruvida en kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder är strikt nödvändig ska det bedömas om det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en sådan kumulering och även möjliggör en samordning mellan de olika myndigheterna, om de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat, samtidigt som förfaranden ligger nära varandra i tiden, och huruvida den sanktionsåtgärd som vidtas i samband med det första förfarandet i kronologisk ordning har beaktats vid bedömningen av den andra sanktionsåtgärden, på ett sådant sätt att de besvär som de berörda personerna orsakas genom en sådan kumulering är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och huruvida de samlade sanktionsåtgärderna står i proportion till överträdelsernas allvar.

4. Skydd av personuppgifter[67]

a. Tillstånd till telefonavlyssning i brottmål

Dom av den 16 februari 2023, HYA m.fl. (Skäl för att bevilja tillstånd till telefonavlyssning) (C-349/21, EU:C:2023:102)

”Begäran om förhandsavgörande – Sektorn för telekommunikation – Behandling av personuppgifter och integritetsskydd – Direktiv 2002/58 – Artikel 15.1 – Begränsning av konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation – Domstolsbeslut om tillstånd att uppfånga, spela in och lagra telefonsamtal som gjorts av personer som misstänks ha begått ett allvarligt uppsåtligt brott – Praxis enligt vilken beslutet upprättas enligt en färdig mall som inte innehåller någon individuell motivering – Artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Motiveringsskyldighet”

Ordföranden för Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien) biföll inom ramen för ett brottmål flera ansökningar från Spetsializirana prokuratura (Särskilda åklagarmyndigheten, Bulgarien) om tillstånd att använda särskilda utredningsmetoder för att avlyssna och spela in telefonsamtal som gjorts av olika personer som misstänktes ha begått allvarliga brott. För att motivera sina beslut följde ordföranden den gällande nationella praxis som bestod i att använda en färdig mall som inte innehöll någon individuell motivering och i vilken det i huvudsak endast angavs att de krav som föreskrivs i den nationella lagstiftningen om telefonavlyssning som mallen hänvisar till hade iakttagits.

Särskilda åklagarmyndigheten åtalade därefter de personer som hade avlyssnats för att ha deltagit i en organiserad kriminell liga. Innehållet i de inspelade samtalen var av direkt betydelse för att styrka åtalet mot dessa personer.

Särskilda brottmålsdomstolen, som har att pröva målet i sak och som är den hänskjutande domstolen, har förklarat att den är skyldig att först kontrollera giltigheten av tillståndsförfarandet för telefonavlyssning. Den hänskjutande domstolen, som bland annat hyser tvivel om huruvida ovannämnda praxis är förenlig med unionsrätten, beslutade därför att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar att den praxis som är i fråga omfattas av de lagstiftningsåtgärder som vidtagits av Bulgarien med stöd av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation,[68] i vilka det föreskrivs en möjlighet att fatta motiverade domstolsavgöranden som resulterar i en begränsning av principen om konfidentialitet vid elektronisk kommunikation och för trafikuppgifter, som slås fast i det direktivet.[69] Denna praxis är således avsedd att genomföra den motiveringsskyldighet som föreskrivs i

---

67 Underdenna rubrik ska även följande dom nämnas: dom av den 5 juni 2023 (stora avdelningen), ***kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv)*** (C-204/21, EU:C:2023:442), vilken presenteras under rubrik I.1 Rättsstatsprincipen och ett effektivt domstolsskydd.

68 Artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37).

69 Artikel 5.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

dessa lagstiftningsåtgärder i enlighet med kraven i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,[70] som det hänvisas till i nämnda direktiv.

Domstolen påpekar även att det framgår av det regelverk som gäller för detta nationella förfarande att den behöriga domstol som utfärdar tillstånd att använda särskilda utredningsmetoder fattar sitt beslut på grundval av en motiverad och detaljerad ansökan vars innehåll, enligt lag, ska göra det möjligt för domstolen att kontrollera om villkoren för att bevilja ett sådant tillstånd är uppfyllda.

Domstolen anser i detta sammanhang att, eftersom den behöriga domstolen har prövat skälen till en sådan detaljerad ansökan och då den efter prövningen anser att ansökan är motiverad, har nämnda domstol, genom att underteckna en färdig text som upprättats enligt en mall, i vilken det anges att de rättsliga kraven har iakttagits, godkänt skälen för ansökan samtidigt som den har försäkrat sig om att de rättsliga kraven har iakttagits. Det skulle nämligen framstå som konstlat att kräva att ett sådant tillstånd ska innehålla en specifik och detaljerad motivering, när den ansökan som ligger till grund för beviljandet av tillståndet, i enlighet med den nationella lagstiftningen, redan innehåller en sådan motivering.

Domstolen har emellertid tillagt att, när den berörda personen väl har underrättats om att särskilda utredningsmetoder har tillämpats gentemot honom eller henne, innebär den motiveringsskyldighet som följer av stadgan att den personen ska ha möjlighet att förstå skälen till varför användningen av dessa metoder har beviljats, för att, i förekommande fall, på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna bestrida beviljandet av tillståndet. Detta krav gäller även för varje domstol som enligt sin behörighet ex officio eller på begäran av den berörda personen ska pröva lagenligheten av tillståndet.

Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att, inom ramen för den nationella praxis som är i fråga, pröva huruvida iakttagandet av stadgan och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation har säkerställts, samt huruvida de personer som avlyssnats liksom den domstol som har att pröva om tillståndet att använda avlyssning är lagenligt, har möjlighet att förstå skälen för tillståndet.

Domstolen har i detta avseende preciserat att, eftersom tillståndet beviljas på grundval av en motiverad och detaljerad ansökan ska det kontrolleras att dessa personer och den domstolen inte bara har tillgång till tillståndsbeslutet, utan även till ansökan.

Ovannämnda personer och domstol ska dessutom vid en jämförelse av ansökan med tillståndsbeslutet enkelt och utan tvetydighet, kunna förstå de exakta skälen till att tillståndet har beviljats mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar det enskilda fall som ligger till grund för ansökan. Det är även absolut nödvändigt att tillståndets giltighetstid framgår vid en sådan jämförelse.

När tillståndsbeslutet endast anger tillståndets giltighetstid och fastställer att de lagbestämmelser som anges däri har iakttagits, är det i synnerhet mycket viktigt att ansökan tydligt anger alla uppgifter som är nödvändiga för att de berörda personerna och den berörda domstolen ska kunna förstå att den domstol som, enbart på grundval av dessa uppgifter, har utfärdat tillståndet, genom att använda motiveringen i ansökan, har kommit fram till att alla de rättsliga kraven har iakttagits. Om det vid en jämförelse av ansökan med efterföljande tillstånd inte är möjligt att på ett enkelt och entydigt sätt förstå skälen för tillståndet, kan det konstateras att den motiveringsskyldighet som följer stadgan inte har iakttagits.

---

70 Artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

b. Insamling av biometriska och genetiska uppgifter i brottmål

Dom av den 26 januari 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Polisregistrering av biometriska och genetiska uppgifter) (C-205/21, EU:C:2023:49)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter – Direktiv 2016/680 – Artikel 4.1 a, b och c – Principer för behandling av personuppgifter – Begränsning av ändamål – Uppgiftsminimering – Artikel 6 a – Klar åtskillnad mellan personuppgifter från olika kategorier av personer – Artikel 8 – Laglig behandling av personuppgifter – Artikel 10 – Införlivande – Behandling av biometriska och genetiska uppgifter – Begreppet ’behandling som är tillåten enligt medlemsstaternas nationella rätt’ – Begreppet ’absolut nödvändigt’ – Utrymme för skönsmässig bedömning – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7, 8, 47, 48 och 52 – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Oskuldspresumtion – Begränsning – Uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal – Misstänkta personer – Insamling av uppgifter genom fotografering och fingeravtryck för att registrera dem och biologisk provtagning för att fastställa en DNA-profil – Förfarande för att genomföra insamlingen med tvång – Behandling av systematisk karaktär”

Inom ramen för ett straffrättsligt förfarande avseende skattebedrägeri som inletts av de bulgariska myndigheterna påbörjades en förundersökning gällande V.S. Hon misstänktes för att ha deltagit i en organiserad kriminell grupp som bildats i syfte att berika sig genom att tillsammans begå brott i Bulgarien. Till följd av denna förundersökning anmodade den bulgariska polisen V.S. att samarbeta vid insamling av hennes personuppgifter genom att lämna sina fingeravtryck, låta sig fotograferas och genomgå en provtagning för att fastställa hennes DNA-profil. V.S. motsatte sig denna insamling.

Polismyndigheten ansökte vid Spetsializiran nakazatelen sad (specialiserad brottmålsdomstol, Bulgarien) om att denna insamling av V.S. biometriska och genetiska uppgifter skulle få ske med tvång, med stöd av den nationella lagstiftning enligt vilken ”polisregistrering” föreskrivs för personer som misstänks för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal. Till polismyndighetens ansökan bifogades endast kopior av beslutet att inleda förundersökningen och det formulär i vilket hon uppgav att hon inte samtyckte till insamlingen av uppgifterna.

Den hänskjutande domstolen hyser tvivel huruvida den bulgariska lagstiftning som är tillämplig på denna ”polisregistrering” är förenlig med direktiv 2016/680,[71] tolkad mot bakgrund av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den beslutade följaktligen att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

I sin dom klargör EU-domstolen först de villkor under vilka polismyndigheternas behandling av biometriska och genetiska uppgifter kan anses tillåten enligt en medlemsstats nationella rätt, i den mening som avses i direktiv 2016/680. Domstolen uttalar sig därefter om det villkor som enligt detta direktiv gäller för behandling av uppgifter från den kategori av personer avseende vilka det finns tungt vägande skäl att anta att de har begått ett brott. Den uttalar sig även om iakttagandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd och av oskuldspresumtionen när den behöriga nationella domstolen enligt den nationella lagstiftningen kan tillåta att dessa uppgifter, vilka unionslagstiftaren betraktar som ”känsliga”, samlas in med tvång. Domstolen tar slutligen ställning till frågan huruvida den

---

71 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 2016, s. 89).

nationella lagstiftning enligt vilken föreskrivs en systematisk insamling av dessa uppgifter är förenlig med de bestämmelser i direktiv 2016/680 som avser behandlingen av dessa uppgifter, med beaktande av de principer som därvid är tillämpliga.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterade inledningsvis att direktiv 2016/680, jämförd med stadgan,[72] ska tolkas så, att polismyndigheternas behandling av biometriska och genetiska uppgifter i sin utredningsverksamhet, för att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning, är tillåten enligt en medlemsstats nationella rätt, om denna nationella rätt innehåller en tillräckligt klar och tydlig rättslig grund för att tillåta denna behandling. Den omständigheten att den nationella rättsakt som innehåller en sådan rättslig grund för övrigt hänvisar till dataskyddsförordningen,[73] och inte till direktiv 2016/680, kan inte i sig påverka förekomsten av ett sådant tillstånd, förutsatt att det på ett tillräckligt klart, precist och otvetydigt sätt framgår av tolkningen av samtliga tillämpliga bestämmelser i nationell rätt att behandlingen av de aktuella biometriska och genetiska uppgifterna omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv och inte av tillämpningsområdet för förordningen

Med beaktande av att det i den relevanta nationella lagstiftningen hänvisades till bestämmelserna i dataskyddsförordningen som gäller behandling av känsliga uppgifter, samtidigt som innehållet i bestämmelserna i direktiv 2016/680 som gäller behandling av samma uppgifter återges,[74] konstaterar domstolen att dessa bestämmelser inte är likvärdiga. Behöriga myndigheters behandling av känsliga uppgifter, bland annat i syfte att förebygga och upptäcka brott, vilken omfattas av direktiv 2016/680, är tillåten endast om det är absolut nödvändigt, under förutsättning att det finns lämpliga skyddsåtgärder och att behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Dataskyddsförordningen innehåller däremot ett principiellt förbud mot behandling av känsliga uppgifter, åtföljt av en förteckning över situationer där undantag från detta förbud är tillåtet. Den nationella lagstiftaren kan visserligen i samma lagstiftning föreskriva behandling av personuppgifter för ändamål som omfattas av direktiv 2016/680 och för andra ändamål som omfattas av dataskyddsförordningen. Lagstiftaren är emellertid skyldig att försäkra sig om att det inte föreligger några tvetydigheter vad gäller tillämpligheten av den ena eller den andra av dessa båda unionsrättsakter på insamlingen av känsliga uppgifter.

Vad vidare gäller ett eventuellt felaktigt införlivande av direktiv 2016/680, vilket åberopats av den hänskjutande domstolen, påpekar domstolen att det enligt direktivet inte krävs att de nationella bestämmelser, enligt vilka behandling av sådana uppgifter som omfattas av direktivets tillämpningsområde tillåts, innehåller en hänvisning till direktivet. Domstolen har preciserat att när den nationella lagstiftaren föreskriver att behöriga myndigheters behandling av biometriska och genetiska uppgifter kan omfattas antingen av tillämpningsområdet för direktivet eller av dataskyddsförordningen, är det lämpligt att lagstiftaren av tydlighets- och precisionsskäl uttryckligen hänvisar dels till de bestämmelser i nationell rätt genom vilka detta direktiv införlivas, dels till dataskyddsförordningen, utan att vara skyldig att nämna direktivet. När det föreligger en uppenbar motsägelse mellan nationella bestämmelser enligt vilka behandling av dessa uppgifter tillåts och

---

72 Artikel 10 a i direktiv 2016/680 tolkad mot bakgrund av artikel 52 i stadgan.

73 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

74 Artikel 9 i dataskyddsförordningen och artikel 10 i direktiv 2016/680.

bestämmelser enligt vilka den förefaller utesluten, ska den nationella domstolen emellertid tolka dessa bestämmelser på ett sätt som bevarar direktivets ändamålsenliga verkan.

Domstolen har därefter slagit fast att varken direktiv 2016/680[75] eller stadgan[76] utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken den behöriga brottmålsdomstolen, när den person som misstänks för ett brott som omfattas av allmänt åtal vägrar att frivilligt samarbeta vid insamlingen av biometriska och genetiska uppgifter om honom eller henne för polisregistrering, är skyldig att tillåta att denna insamling sker med tvång, trots att den saknar behörighet att pröva huruvida det föreligger tungt vägande skäl att anta att den berörda personen har begått det brott för vilket den misstänks, under förutsättning att det i nationell rätt garanteras en senare effektiv domstolsprövning av villkoren för den förundersökning som ligger till grund för tillståndet att genomföra insamlingen.

I detta avseende erinrar domstolen om att medlemsstaterna enligt direktiv 2016/680[77] ska säkerställa att det görs en klar åtskillnad mellan personuppgifter som rör olika kategorier av registrerade på ett sådant sätt att de inte likgiltigt utsätts för samma ingripande i deras grundläggande rätt till skydd av sina personuppgifter oberoende av vilken kategori de tillhör. Detta är emellertid inte någon absolut skyldighet. I den mån direktivet avser den kategorin av personer avseende vilka det finns tungt vägande skäl att anta att de har begått ett brott, har domstolen för övrigt angett att förekomsten av tillräcklig bevisning för en persons skuld i princip utgör tungt vägande skäl att anta att personen har begått det ifrågavarande brottet. Direktiv 2016/680 utgör således inte hinder för nationell lagstiftning enligt vilken personuppgifter ska samlas in med tvång vad beträffar personer avseende vilka det föreligger tillräcklig bevisning för att de är skyldiga till uppsåtlig brottslighet som omfattas av allmänt åtal när de av denna anledning har blivit föremål för en förundersökning.

Vad gäller iakttagandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd, när den behöriga nationella domstolen, vid prövningen av en ansökan om att med tvång samla in känsliga uppgifter från en misstänkt person, saknar behörighet att i sak pröva grunderna för dessa misstankar har EU-domstolen bland annat understrukit att det kan vara motiverat att under det inledande skedet av det straffrättsliga förfarandet tillfälligt undanta bedömningen av den bevisning som ligger till grund för misstankarna mot den berörda personen från den nationella domstolens prövning. En sådan prövning under detta skede skulle nämligen kunna utgöra hinder för den brottsutredning under vilken uppgifterna samlas in och i hög grad begränsa utredarnas förmåga att avslöja andra brott genom en jämförelse av dessa uppgifter med uppgifter som samlats in under andra utredningar. Denna begränsning av det effektiva domstolsskyddet är således inte oproportionerlig, eftersom nationell rätt senare garanterar en effektiv domstolsprövning.

Vad gäller frågan huruvida oskuldspresumtionen kan anses iakttas genom ett domstolsavgörande om tillstånd att med tvång samla in de ifrågavarande uppgifterna konstaterar EU-domstolen att i den mån denna insamling i förevarande fall är begränsad till den kategori av personer vars straffrättsliga ansvar ännu inte har fastställts, kan insamlingen inte anses återspegla en känsla hos myndigheterna av att dessa personer är skyldiga. Den omständigheten att den domstol som ska pröva den berörda personens skuld i detta skede av det straffrättsliga förfarandet inte kan bedöma huruvida den bevisning som ligger till grund för misstankarna mot den berörda personen är tillräcklig utgör vidare en garanti för att oskuldspresumtionen iakttas.

---

75 Artikel 6 a i direktiv 2016/680.

76 Artiklarna 47 och 48 i stadgan, i vilka rätten till ett effektivt domstolsskydd respektive principen om oskuldspresumtion säkerställs.

77 Artikel 6 i direktiv 2016/680.

Domstolen bedömer slutligen att direktiv 2016/680[78] utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken föreskrivs en systematisk insamling av biometriska och genetiska uppgifter från varje person som är misstänkt för uppsåtlig brottslighet som omfattas av allmänt åtal för registrering, utan att det föreskrivs någon skyldighet för den behöriga domstolen att pröva och visa dels att denna insamling är absolut nödvändig för att uppnå de konkreta mål som eftersträvas, dels att dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder som utgör ett mindre allvarligt ingrepp i den berörda personens rättigheter och friheter.

Domstolen erinrar i detta avseende om att syftet med direktiv 2016/680 bland annat är att säkerställa ett utökat skydd med avseende på behandling av känsliga uppgifter, bland vilka ingår biometriska och genetiska uppgifter, eftersom denna kan utgöra ett synnerligen allvarligt hot mot grundläggande rättigheter och friheter. Villkoret enligt vilket behandling av sådana uppgifter är tillåten ”endast om det är absolut nödvändigt” ska tolkas så, att det fastställer strängare villkor för att behandling av känsliga uppgifter ska vara tillåten.[79] Räckvidden av detta krav ska dessutom fastställas med hänsyn till de principer som gäller behandling av personuppgifter, såsom principerna om begränsning av ändamål och uppgiftsminimering.

Mot denna bakgrund strider nationell lagstiftning, enligt vilken en systematisk insamling av biometriska och genetiska uppgifter för registrering föreskrivs för varje person som misstänks för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal, i princip mot detta krav. En sådan lagstiftning kan nämligen leda till en insamling av personuppgifter, utan åtskillnad och generellt, om de flesta misstänkta personer, eftersom begreppet ”uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal” är av särskilt allmän karaktär och kan tillämpas på ett stort antal brott, oberoende av deras art, deras allvar, de särskilda omständigheterna kring brottsligheten, deras eventuella samband med andra pågående förfaranden och personens brottshistorik eller individuella profil.

c. Återanvändning inom ramen för ett administrativt förfarande av personuppgifter som gjorts tillgängliga för myndigheterna i ett brottmål

Dom av den 7 september 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631)

”Begäran om förhandsavgörande – Telekommunikation – Behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation – Direktiv 2002/58/EG – Tillämpningsområde – Artikel 15.1 – Uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster och gjorts tillgängliga för myndigheter med ansvar för straffrättsliga förfaranden – Senare användning av dessa uppgifter i samband med en utredning om tjänstefel”

Lietuvéos Respublikos Generalinė prokuratūra (Riksåklagarmyndigheten i Republiken Litauen) (nedan kallad Riksåklagarmyndigheten) inledde en administrativ utredning mot A.G., som vid denna tidpunkt tjänstgjorde som åklagare vid en litauisk åklagarmyndighet. Utredningen hade sin grund i att det fanns indicier på att A.G., i samband med en förundersökning som han ledde, rättsstridigt hade lämnat upplysningar som var relevanta för förundersökningen till den misstänkte och dennes advokat.

---

78 Artikel 10 i direktiv 2016/680, jämförd med artiklarna 4.1 a–c, 8.1 och 8.2 i samma direktiv.

79 Med hänsyn till villkoren i artiklarna 4.1 b och c samt 8.1 i direktiv 2016/680.

I sin rapport avseende denna utredning konstaterade kommittén vid Riksåklagarmyndigheten att A.G. mycket riktigt hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Enligt rapporten framgick detta tjänstefel av de uppgifter som samlats in under den administrativa utredningen. Närmare bestämt ska det av information som hade erhållits i samband med kriminalunderrättelseåtgärder och av uppgifter som hade inhämtats vid två förundersökningar ha bekräftats att det i samband med en av A.G. ledd förundersökning mot en misstänkt person hade förekommit telefonsamtal mellan A.G. och den misstänktes advokat. På grundval av samma rapport antog Riksåklagarmyndigheten två beslut genom vilka A.G. tilldelades en disciplinär påföljd och skildes från sin tjänst. Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen) ogillade A.G:s överklagande med yrkande om ogiltigförklaring av dessa två beslut, bland annat med motiveringen att de kriminalunderrättelseåtgärder som hade vidtagits i förevarande fall var lagenliga, och att de uppgifter som samlats in i enlighet med bestämmelserna i lagen om kriminalunderrättelser[80] lagligen hade använts för att avgöra huruvida A.G. eventuellt hade begått ett fel i tjänsten.

A.G. överklagade till Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen) som är hänskjutande domstol i förevarande mål. gjorde därvid gällande att ett underrättelseorgans åtkomst till trafikuppgifter och till själva innehållet i elektronisk kommunikation i samband med en kriminalunderrättelseåtgärd utgör ett så allvarligt ingrepp i grundläggande rättigheter att en sådan åtkomst, med hänsyn till bestämmelserna i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation[81] och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), endast kan godkännas i syfte att bekämpa grov brottslighet. Enligt A.G. föreskriver emellertid lagen om kriminalunderrättelser[82] att sådana uppgifter kan användas för att utreda inte bara grova brott, utan även disciplinförseelser eller tjänstefel med koppling till korruption.

Enligt den hänskjutande domstolen rymmer de frågor som väckts av klaganden i det nationella målet två aspekter, nämligen dels åtkomsten till uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster för andra ändamål än bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet, dels användandet av dessa uppgifter, när åtkomsten till dem beviljats, för att utreda tjänstefel med koppling till korruption.

Efter att ha erinrat om de slutsatser som kan dras av domen Privacy International[83] avseende tillämpningsområdet för direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, och av domen Prokuratuur (Villkor för att ge tillgång till uppgifter avseende elektronisk kommunikation)[84] när det gäller räckvidden av målet att förebygga, undersöka, avslöja och åtala brott, har den hänskjutande domstolen påpekat att EU-domstolen ännu inte har uttalat sig om hur en senare användning av uppgifterna i fråga ska bedömas med avseende på ingreppet i de grundläggande rättigheterna. Under dessa omständigheter vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida även en sådan senare

---

80 Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas (Republiken Litauens lag om kriminalunderrättelser) av den 2 oktober 2012 (Žin., 2012, nr 122–6093), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad lagen om kriminalunderrättelser).

81 Särskilt artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 11).

82 Artikel 19.3 i lagen om kriminalunderrättelser.

83 Dom av den 6 oktober 2020, ***Privacy International*** (C-623/17, EU:C:2020:790, punkt 39).

84 Dom av den 2021, ***Prokuratuur (Villkor för att ge tillgång till uppgifter avseende elektronisk kommunikation)*** (C-746/18, EU:C:2021:152, punkterna 33 och 35).

användning ska anses utgöra ett så allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheter som stadfästs i stadgan,[85] att endast bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet kan motivera en sådan senare användning, vilket skulle utesluta möjligheten att använda dessa uppgifter för att utreda tjänstefel med koppling till korruption.

I sin dom preciserar domstolen räckvidden av sin praxis enligt domarna La Quadrature du Net m.fl. [86] och Commissioner of An Garda Síochána m.fl. [87] genom att slå fast att artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämförd med stadgan,[88] utgör hinder för att i utredningar om tjänstefel kopplade till korruption använda personuppgifter avseende elektronisk kommunikation, vilka har lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster i enlighet med en med stöd av denna bestämmelse vidtagen lagstiftningsåtgärd och därefter, med tillämpning av denna åtgärd, gjorts tillgängliga för behöriga myndigheter i syfte att bekämpa grov brottslighet.

Domstolens bedömning

Vad gäller villkoren för användning av trafik- och lokaliseringsuppgifter avseende sådana kommunikationer i ett administrativt förfarande som rör tjänstefel med koppling till korruption, erinrar domstolen inledningsvis om att tillgång till dessa uppgifter kan beviljas med tillämpning av en åtgärd som vidtagits med stöd av artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation endast om dessa uppgifter har lagrats av leverantörerna på ett sätt som är förenligt med denna bestämmelse. Vidare gäller att en senare användning av dessa uppgifter endast är möjlig under förutsättning dels att lagringen av dessa uppgifter av leverantören av den elektroniska kommunikationstjänsten var förenlig med artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, såsom den har tolkats i domstolens praxis, dels att den tillgång till nämnda uppgifter som beviljades de behöriga myndigheterna även den var förenlig med denna bestämmelse.

Vad gäller de syften som kan motivera att myndigheterna använder uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster med tillämpning av en åtgärd som är förenlig med artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämförd med stadgan, erinrar domstolen om att denna bestämmelse gör det möjligt för medlemsstaterna att införa undantag från den principiella skyldigheten enligt artikel 5.1 i direktivet att garantera konfidentialiteten för personuppgifter och från motsvarande skyldigheter, vilka nämns bland annat i artiklarna 6 och 9 i direktivet, när en sådan begränsning i ett demokratiskt samhälle är nödvändig, lämplig och proportionell för att skydda nationell säkerhet, försvaret och allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning, avslöjande av och åtal för brott eller obehörig användning av ett elektroniskt kommunikationssystem. Medlemsstaterna får för detta ändamål bland annat vidta lagstiftningsåtgärder som innebär att uppgifter får bevaras under en begränsad period när det är motiverat av ett av dessa skäl.

Domstolen klargör emellertid att artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation inte kan motivera att undantaget från den principiella skyldigheten att säkerställa konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation och därmed förbundna uppgifter, och särskilt från förbudet mot

---

85 Artiklarna 7 och 8 i stadgan.

86 Dom av den 6 oktober 2020, ***La Quadrature du Net m.fl.*** (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791).

87 Dom av den 5 april 2022, ***Commissioner of An Garda Síochána m.fl.*** (C-140/20, EU:C:2022:258).

88 Artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan.

lagring av sådana uppgifter i artikel 5 i direktivet, görs till huvudregel. Detta skulle nämligen i stor utsträckning förta verkan av sistnämnda bestämmelse.

Vad gäller de mål som kan motivera en begränsning av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i bland annat artiklarna 5, 6 och 9 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, erinrar domstolen om att uppräkningen av mål i artikel 15.1 första meningen i detta direktiv är uttömmande. En lagstiftningsåtgärd som har vidtagits med stöd av denna bestämmelse måste därför faktiskt och strikt avse ett av dessa mål.

Vad gäller sådana mål av allmänintresse som kan motivera att en åtgärd med stöd av artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation vidtas, erinrar domstolen om att det framgår av domstolens praxis, särskilt av domarna La Quadrature du Net m.fl. och Commissioner of An Garda Síochána m.fl., att det av proportionalitetsprincipen följer att det föreligger en hierarki mellan dessa mål beroende på deras betydelse och att betydelsen av det mål som eftersträvas med en sådan åtgärd måste stå i proportion till hur allvarligt det ingrepp är som åtgärden medför. Betydelsen av målet att skydda nationell säkerhet är mer omfattande än betydelsen av de övriga mål som anges i artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, bland annat målen att bekämpa brottslighet i allmänhet, även grov brottslighet, och att skydda allmän säkerhet. Under förutsättning att övriga krav i artikel 52.1 i stadgan iakttas, kan målet att skydda nationell säkerhet således motivera åtgärder som innebär mer långtgående ingrepp i de grundläggande rättigheterna än dem som dessa övriga mål skulle kunna motivera.

När det mer specifikt gäller målet att förebygga, undersöka, avslöja och lagföra brott framhåller domstolen att det, i enlighet med proportionalitetsprincipen, endast är bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet som kan motivera allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheter som anges i artiklarna 7 och 8 i stadgan, såsom de ingrepp som följer av lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter. Därmed kan endast sådana ingrepp i nämnda grundläggande rättigheter som inte är av allvarligt slag motiveras av målet att förebygga, undersöka, avslöja och lagföra brott i allmänhet.

Det följer av denna rättspraxis att målen att bekämpa grov brottslighet och förhindra allvarliga hot mot allmän säkerhet ska tillskrivas mindre betydelse i hierarkin av målen av allmänt intresse än skyddet för den nationella säkerheten, men att de däremot är av större betydelse än bekämpning av brottslighet i allmänhet och förebyggande av icke allvarliga hot mot allmän säkerhet. I detta sammanhang erinrar domstolen emellertid om att möjligheten för medlemsstaterna att motivera en begränsning av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i bland annat artiklarna 5, 6 och 9 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska bedömas med hänsyn till hur allvarligt det ingrepp är som en sådan begränsning medför. Det ska också kontrolleras att betydelsen av det mål av allmänintresse som eftersträvas med denna begränsning står i proportion till hur allvarligt ingreppet är.

Domstolen erinrar dessutom om att åtkomst till trafik- och lokaliseringsuppgifter som lagrats av leverantörer med tillämpning av en åtgärd som vidtagits med stöd av artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, vilken ska ges med iakttagande av de villkor som följer av rättspraxis avseende tolkningen av detta direktiv, i princip endast kan motiveras av det mål av allmänintresse som ligger till grund för leverantörernas skyldighet att lagra uppgifterna. Det enda undantaget från denna princip är om åtkomsten kan motiveras av ett mål som är av större betydelse än målet med lagringen.

Enligt domstolen är dessa överväganden giltiga i tillämpliga delar på en senare användning av trafik- och lokaliseringsuppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster med tillämpning av en åtgärd som vidtagits med stöd av artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation för att bekämpa grov brottslighet. Sådana uppgifter får alltså inte, efter att ha lagrats och gjorts tillgängliga för behöriga myndigheter i syfte att bekämpa grov brottslighet, överföras till andra myndigheter och användas för att uppnå mål som, i likhet med det i förevarande

fall aktuella målet att bekämpa tjänstefel med koppling till korruption, vid rangordningen av målen av allmänintresse ska anses vara av mindre betydelse än målet att bekämpa grov brottslighet och förebygga allvarliga hot mot allmän säkerhet. Att i en sådan situation tillåta åtkomst till och användning av lagrade uppgifter skulle strida mot den rangordning av målen av allmänintresse som det erinrats om ovan.

d. Behandling av personuppgifter på sociala nätverk online

Dom av den 4 juli 2023 (stora avdelningen), Meta Platforms m.fl. (Ett socialt nätverks användarvillkor) (C-252/21, EU:C:2023:537)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Digitala sociala nätverk – En operatör av ett sådant nätverks missbruk av dominerande ställning – Missbruk som utgörs av den behandling av användarnas personuppgifter som föreskrivs i nätverkets användarvillkor – Befogenheter för en konkurrensmyndighet i en medlemsstat att konstatera att behandlingen inte är förenlig med förordning 2016/679 – Förhållande till befogenheterna för nationella myndigheter med ansvar för att kontrollera skyddet av personuppgifter – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Artikel 6.1 första stycket a–f i förordning 2016/679 – Behandlingens laglighet – Artikel 9.1 och 9.2 i förordning 2016/670 – Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter – Artikel 4.11 – Begreppet samtycke”

Meta Platforms äger det digitala sociala nätverket Facebook, som är kostnadsfritt för privata användare. Den ekonomiska modellen för detta sociala nätverk bygger på finansiering genom online-reklam, som är särskilt riktad till nätverkets privatanvändare. Sådan typ av reklam är tekniskt möjlig genom det automatiserade skapandet av detaljerade användarprofiler för alla som använder nätverket och Metakoncernens onlinetjänster. För att kunna använda det sociala nätverket måste användarna således, i samband med registreringen, godta Meta Platforms användarvillkor, vilka hänvisar till bolagets integritets- och cookiepolicy. Med stöd av dessa användarvillkor samlar Meta Platforms, utöver de uppgifter som användarna själva lämnar i samband med registreringen, in uppgifter om användarnas aktiviteter inom och utom det sociala nätverket och kopplar samman dessa uppgifter med berörda användarnas respektive Facebook-konton. De senare uppgifterna, vilka också benämns ”*off*-Facebookuppgifter”, avser dels uppgifter om besök på webbplatser och tredjepartsapplikationer, dels uppgifter om användningen av andra online-tjänster som tillhör Metakoncernen (däribland Instagram och WhatsApp). En samlad överblick av de sålunda insamlade uppgifterna gör det möjligt att dra detaljerade slutsatser om användarnas preferenser och intressen.

Genom beslut av den 6 februari 2019 förbjöd Bundeskartellamt (Federala konkurrensmyndigheten, Tyskland) Meta Platforms att i de då gällande användarvillkoren[89] kräva att privatanvändare bosatta i Tyskland måste godta behandling av deras *off*-Facebookuppgifter för att kunna använda det sociala nätverket Facebook. Bundeskartellamt förbjöd också Meta Platforms att, utan användarnas samtycke, behandla dessa uppgifter. Den federala konkurrensmyndigheten ålade dessutom Meta Platforms att anpassa sina användarvillkor, så att det tydligt framgår att uppgifterna inte kommer att samlas in, kopplas samman med Facebook-användarnas konton och användas utan de berörda användarnas samtycke. Den federala konkurrensmyndigheten underströk att ett sådant samtycke inte var giltigt, när det utgjorde en förutsättning för att kunna använda det sociala nätverket. Den federala konkurrensmyndigheten motiverade sitt beslut med att den aktuella behandlingen av

[89] Den 31 juli 2019 införde Meta Platforms nya användarvillkor i vilka det uttryckligen anges att användaren, i stället för att betala för att använda Facebooks produkter, ger sitt samtycke till reklammeddelanden.

personuppgifter, som enligt myndigheten inte var förenlig med dataskyddsförordningen,[90] utgjorde missbruk av Meta Platforms dominerande ställning på marknaden för digitala sociala nätverk.

Meta Platforms överklagade beslutet till Oberlandesgericht Düsseldorf (Düsseldorfs regionala överdomstol, Tyskland). Düsseldorfs regionala överdomstol ställde sig tveksam till dels konkurrensmyndigheternas möjlighet att kontrollera att en behandling av personuppgifter är förenlig med kraven i dataskyddsförordningen, dels tolkningen och tillämpningen av vissa bestämmelser i dataskyddsförordningen, och hänsköt därför en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Domstolen (stora avdelningen) tar i sin dom ställning till befogenheten för en konkurrensmyndighet att konstatera att en behandling av personuppgifter inte är förenlig med dataskyddsförordningen samt till denna befogenhets förhållande till befogenheterna för nationella myndigheter med ansvar för skydd av personuppgifter.[91] Domstolen lämnar dessutom förtydliganden angående möjligheten för en operatör av ett socialt nätverk att behandla användarnas så kallade känsliga personuppgifter, angående villkoren för att operatörens behandling av personuppgifter ska vara laglig samt angående giltigheten av det samtycke till behandling av personuppgifter som användarna lämnar till ett företag i dominerande ställning på den nationella marknaden för digitala sociala nätverk.

Domstolens bedömning

Beträffande, för det första, en nationell konkurrensmyndighets befogenhet att konstatera att behandling av personuppgifter inte är förenlig med dataskyddsförordningen, finner domstolen följande. I samband med utredningen av ett företags missbruk av sin dominerande ställning[92] får en sådan myndighet, med förbehåll för att den iakttar sin skyldighet att samarbeta lojalt[93] med personuppgiftstillsynsmyndigheterna, konstatera att företagets användarvillkor avseende behandling av personuppgifter och tillämpningen av dessa villkor inte är förenliga med dataskyddsförordningen, när detta konstaterande är nödvändigt för att fastställa att missbruk föreligger. När en konkurrensmyndighet i samband med konstaterandet av missbruk av dominerande ställning finner att det skett en överträdelse av dataskyddsförordningen, träder den emellertid inte i tillsynsmyndigheternas ställe.

Mot bakgrund av principen om lojalt samarbete ska konkurrensmyndigheterna när de med stöd av sina befogenheter prövar huruvida ett företags agerande är förenligt med bestämmelserna i dataskyddsförordningen, samråda och samarbeta lojalt med berörda nationella tillsynsmyndigheter eller den ansvariga tillsynsmyndigheten. Samtliga myndigheter är således skyldiga att respektera sina respektive befogenheter, så att de skyldigheter som följer av dataskyddsförordningen och den förordningens mål iakttas och deras ändamålsenliga verkan upprätthålls. Av detta följer att när en konkurrensmyndighet, i samband med utredning av om ett företag har missbrukat sin dominerande ställning, anser att det är nödvändigt att undersöka huruvida företagets beteende är förenligt med bestämmelserna i dataskyddsförordningen, ska myndigheten kontrollera huruvida detta beteende eller ett liknande beteende redan har varit föremål för ett beslut av den behöriga nationella

---

90 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1 och rättelser i EUT L 127, 2018, s. 2 och EUT L 74, 2021, s. 35) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

91 I enlighet med artiklarna 51–59 i dataskyddsförordningen.

92 I den mening som avses i artikel 102 FEUF.

93 Stadfäst i artikel 4.3 FEU.

tillsynsmyndigheten eller av den ansvariga tillsynsmyndigheten eller till och med av EU-domstolen. Om så är fallet får konkurrensmyndigheten inte avvika från detta avgörande, men det står myndigheten fritt att dra sina egna slutsatser ur konkurrensrättslig synvinkel.

När konkurrensmyndigheten hyser tvivel om räckvidden av den bedömning som den behöriga nationella tillsynsmyndigheten eller den ansvariga tillsynsmyndigheten har gjort, när det aktuella beteendet eller ett liknande beteende samtidigt utreds av dessa myndigheter, eller när det inte pågår någon utredning hos nämnda myndigheter och konkurrensmyndigheten anser att ett företags beteende inte är förenligt med bestämmelserna i dataskyddsförordningen, är konkurrensmyndigheten skyldig att samråda med tillsynsmyndigheterna och begära samarbete med dem, för att skingra dess tvivel eller för att avgöra om det finns anledning att invänta den berörda tillsynsmyndighetens beslut innan den gör sin egen bedömning. Om tillsynsmyndigheterna inte framställer några invändningar eller inte lämnar något svar inom skälig tid får konkurrensmyndigheten fortsätta med sin utredning.

Beträffande, för det andra, behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter,[94] anser domstolen att när en användare av ett digitalt socialt nätverk besöker webbplatser eller applikationer som hänför sig till en eller flera av dessa kategorier och, i förekommande fall, för in uppgifter på dessa webbplatser eller i dessa applikationer genom att registrera sig eller göra online-beställningar, ska den behandling av personuppgifter som utförs av operatören av det digitala sociala nätverket[95] anses utgöra ”behandling av särskilda kategorier av personuppgifter”, i den mening som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, när behandlingen gör det möjligt att avslöja upplysningar som ingår i någon av dessa särskilda kategorier – oavsett om upplysningarna rör en av nätverkets användare eller en annan fysisk person. Sådan behandling av personuppgifter är i princip förbjuden, med förbehåll för vissa undantag.[96]

Domstolen preciserar att när en användare av ett digitalt socialt nätverk besöker webbplatser eller applikationer som rör upplysningar hänförliga till en eller flera av de särskilda kategorierna av personuppgifter, offentliggör inte användaren de uppgifter om besöket, som operatören av det

---

94 Som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. I den bestämmelsen föreskrivs att ”[b]ehandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden”.

95 Denna behandling består i att, med hjälp av integrerade gränssnitt, cookies eller liknande registreringstekniker, samla in uppgifter från besök på dessa webbplatser och applikationer samt uppgifter som användaren själv fört in, sammankoppla samtliga dessa uppgifter med användarens konto på det sociala nätverket och användarens användning av dessa uppgifter.

96 Som föreskrivs i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen. I den bestämmelsen föreskrivs följande: ”Punkt 1 ska inte tillämpas om något av följande gäller:

a) Den registrerade har uttryckligen lämnat sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, utom då unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet i punkt 1 inte kan upphävas av den registrerade.

…

e) Behandlingen rör personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade

f) Behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet.

…”

digitala sociala nätverket samlar in via cookies eller liknande registreringstekniker, på ett tydligt sätt.[97] När användaren för in uppgifter på sådana webbplatser eller i sådana applikationer, eller när användaren klickar på knappar på dessa webbplatser eller i dessa applikationer (såsom ”Gilla” eller ”Dela”) eller knappar som gör det möjligt för användaren att identifiera sig på webbplatserna eller applikationerna genom att använda sig av inloggningsuppgifterna till vederbörandes användarkonto på det sociala nätverket, sitt telefonnummer eller sin e-postadress, gör vederbörande dessa uppgifter offentliga på ett tydligt sätt endast om han eller hon på förhand uttryckligen har valt att – i förekommande fall på grundval av ett informerat inställningsval – göra uppgifterna om vederbörande allmänt tillgängliga till ett obegränsat antal personer.

Beträffande, för det tredje, villkoren i allmänhet för att en behandling av personuppgifter ska vara laglig, erinrar domstolen om att enligt dataskyddsförordningen är en behandling av personuppgifter laglig om, och i den utsträckning som, den registrerade har samtyckt till behandling för en eller flera specifika ändamål.[98] Saknas det sådant samtycke eller har samtycket inte lämnats frivilligt och på ett specifikt, informerat och otvetydigt sätt, kan behandlingen av personuppgifter trots detta vara motiverad när den motsvarar någon av behovsgrunderna,[99] vilka ska tolkas restriktivt. En operatör av ett digitalt socialt nätverks behandling av användarnas personuppgifter kan endast anses nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket användarna är parter, under förutsättning att behandlingen är objektivt oundgänglig för att uppnå ett ändamål som utgör en väsentlig beståndsdel av den tjänst som är avsedd för användarna, så att avtalets huvudändamål inte skulle kunna uppnås utan den aktuella behandlingen.

Enligt domstolen kan den aktuella behandlingen av personuppgifter endast anses vara nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, under förutsättning att operatören har informerat de användare från vilka uppgifterna har samlats in om ett berättigat intresse som eftersträvas med behandlingen av dem, att behandlingen utförs inom ramen för vad som är strängt nödvändigt för att tillgodose detta berättigade intresse och att det framgår av en avvägning mellan de motstående intressena, mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, att användarnas intressen eller grundläggande och fri- och rättigheter inte väger tyngre än den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse. Domstolen finner emellertid bland annat, när användarna inte lämnat sitt samtycke, väger deras intressen och grundläggande rättigheter tyngre än operatörens intresse av att kunna personalisera den reklam genom vilken dennes verksamhet finansieras.

Domstolen preciserar slutligen att den aktuella behandlingen av personuppgifter är motiverad när den faktiskt är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige i kraft av en bestämmelse i unionsrätten eller i den berörda medlemsstatens nationella rätt, när den rättsliga grunden svarar mot ett mål av allmänt intresse och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas och när behandlingen utförs inom gränserna för vad som är strängt nödvändigt.

Beträffande, för det fjärde, giltigheten av de berörda användarnas samtycke till att deras personuppgifter behandlas i enlighet med dataskyddsförordningen, anser domstolen att den

---

97 I den mening som avses i artikel 9.2 e i dataskyddsförordningen.

98 Enligt artikel 6.1 första stycket a i dataskyddsförordningen.

99 Som nämns i artikel 6.1 första stycket b-f i dataskyddsförordningen. Enligt dessa bestämmelser är behandling laglig endast om och i den utsträckning behandlingen bland annat är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part (artikel 6.1 första stycket b i dataskyddsförordningen), för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 första stycket c i dataskyddsförordningen) eller för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen (artikel 6.1 första stycket f i dataskyddsförordningen).

omständigheten att en operatör av ett digitalt socialt nätverk har en dominerande ställning på marknaden för digitala sociala nätverk inte utgör hinder för att nätverkets användare inte kan lämna giltigt samtycke till den behandling av deras personuppgifter som operatören utför. En dominerande ställning kan emellertid påverka användarnas möjlighet att göra ett fritt val och kan skapa en betydande ojämlikhet mellan användarna och operatören och den utgör därför en viktig omständighet vid bedömningen av huruvida samtycket faktiskt har lämnats på ett giltigt sätt och, i synnerhet har lämnats frivilligt, vilket det ankommer på operatören att visa.[100]

Användarna måste således ha friheten att, i samband med ingåendet av avtalet, kunna vägra att lämna sitt samtycke till bestämda åtgärder för behandling av personuppgifter som inte är nödvändiga för fullgörandet av avtalet, utan att de är skyldiga att fullständigt avstå från att använda den tjänst som erbjuds av operatören av det digitala sociala nätverket. Detta innebär att användarna ska erbjudas, i förekommande mot lämplig ersättning, ett likvärdigt alternativ som inte åtföljs av sådana personuppgiftsbehandlingsåtgärder. Dessutom måste ett separat samtycke kunna ges för behandlingen av *off*-Facebookuppgifter.

e. Rätt att få tillgång till personuppgifter

Dom av den 26 oktober 2023, FT (Kopior av patientjournalen) (C-307/22, EU:C:2023:811)

”Begäran om förhandsavgörande – Behandling av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artiklarna 12, 15 och 23 – Den registrerades rätt att få tillgång till personuppgifter rörande honom eller henne vilka är under behandling – Rätt att kostnadsfritt få en första kopia av dessa uppgifter – En läkares behandling av sin patients personuppgifter – Patientjournal – Skälen för begäran om att få tillgång till uppgifterna – Uppgifterna kommer att användas för att framställa skadeståndsanspråk gentemot vårdutövaren – Begreppet kopia”

DW begärde att hans tandläkare, FT, kostnadsfritt skulle överlämna en första kopia av hans patientjournal till honom. Han framställde sin begäran i syfte att framställa skadeståndsanspråk mot FT på grund av fel som han ansåg att FT hade begått i samband med en tandvårdsbehandling han fått.

Med hänvisning till tysk rätt, enligt vilken en patient kan erhålla en kopia av sin patientjournal under förutsättning att han eller hon ersätter vårdutövaren för de kostnader som detta är förenat med,[101] vägrade FT att tillhandahålla DW den begärda kopian. DW väckte då talan mot FT. Både domstolen i första instans och domstolen i andra instans biföll DW:s yrkande om att kostnadsfritt få en första kopia av sin patientjournal.

FT överklagade domen till Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) som har ställt frågor till EU-domstolen om tolkningen av de bestämmelser i dataskyddsförordningen som avser villkoren för utövandet av den registrerades rätt att få tillgång till sina personuppgifter och begränsningarna av denna rättighets tillämpningsområde.[102]

---

100 Enligt artikel 7.1 i dataskyddsförordningen.

101 Artikel 630g punkt 2 andra meningen i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyska civilrättslagen).

102 Begäran om förhandsavgörande avser närmare bestämt artiklarna 12.5, 15.1, 15.3 och 23.1 i) i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän

I sin dom slår domstolen för det första fast att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på den registrerades begäran kostnadsfritt tillhandahålla en första kopia av hans eller hennes personuppgifter även för andra syften än dem som uttryckligen nämns i ingressen till dataskyddsförordningen och som avser den registrerades önskan att få kännedom om behandlingen av dessa uppgifter och kontrollera att denna är lagenlig. Domstolen uttalar sig därefter om gränserna för medlemsstaternas möjlighet att, med hänvisning till den registeransvariges ekonomiska intressen, begränsa rätten att erhålla en kopia av personuppgifterna genom att ålägga den registrerade att betala de kostnader som den registeransvarige ådrar sig för detta ändamål. Domstolen undersöker slutligen behovet av att i vissa fall tillställa den registrerade en fullständig kopia av personuppgifterna i hans eller hennes patientjournal.

Domstolens bedömning

Domstolen behandlar först frågan huruvida den personuppgiftsansvarige är skyldig att kostnadsfritt tillhandahålla den registrerade en första kopia av hans eller hennes personuppgifter även när den registrerade begärt detta för ett annat syfte än dem som uttryckligen anges i ingressen till dataskyddsförordningen. Den erinrar om att artikel 15.3 första meningen i denna förordning ger den registrerade rätt att erhålla en exakt återgivning av sina personuppgifter i vid mening när personuppgifterna är föremål för åtgärder som kan kvalificeras som ”behandling som utförs av den personuppgiftsansvarige”.[103] Det framgår vidare av en sammantagen bedömning av de relevanta bestämmelserna i dataskyddsförordningen[104] dels att den registrerade har rätt att kostnadsfritt erhålla en första kopia av personuppgifter rörande honom eller henne vilka är under behandling, dels att den personuppgiftsansvarige på vissa villkor har möjlighet att ta ut en rimlig avgift för att täcka de administrativa kostnaderna eller att vägra att tillmötesgå en begäran om denna är uppenbart ogrundad eller orimlig.

Inte i någon av dessa bestämmelser uppställs emellertid något krav på att den registrerade ska åberopa ett skäl till stöd för sin begäran för att han eller hon kostnadsfritt ska kunna erhålla en första kopia av personuppgifterna. De skäl för begäran som uttryckligen anges i ingressen till dataskyddsförordningen[105] kan således inte begränsa tillämpningsområdet för dessa bestämmelser.

---

dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1, och rättelser i EUT L 127, 2018, s. 2 och EUT L 74, 2021, s. 35) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

103 Dom av den 4 maj 2023, ***Österreichische Datenschutzbehörde och CRIF*** (C-487/21, EU:C:2023:369, punkt 28).

104 Artiklarna 12.5, 15.1 och 15.3 i dataskyddsförordningen.

105 I första meningen i skäl 63 i dataskyddsförordningen anges att ”[d]en registrerade bör ha rätt att få tillgång till personuppgifter som insamlats om denne samt på enkelt sätt och med rimliga intervall kunna utöva denna rätt, för att vara medveten om att behandling sker och kunna kontrollera att den är laglig”.

Rätten att få tillgång till hälsorelaterade uppgifter[106] får således inte begränsas till att endast avse de fall där något av dessa skäl föreligger och att tillgång i övriga fall får nekas eller beviljas endast mot betalning av en ersättning. Detsamma gäller rätten att kostnadsfritt erhålla en första kopia av dessa uppgifter.

Principen om att den första kopian av uppgifterna ska tillhandahållas kostnadsfritt och den omständigheten att det inte krävs att den registrerade åberopar något specifikt skäl som motiverar begäran om tillgång bidrar med nödvändighet till att underlätta den registrerades utövande av sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen. Med hänsyn till den betydelse som rätten att få tillgång till personuppgifter har för att uppnå de mål som eftersträvas med förordningen kan utövandet av denna rätt inte göras beroende av villkor som inte uttryckligen har föreskrivits av unionslagstiftaren.

Domstolen slår vidare fast att en medlemsstat inte har rätt att anta nationell lagstiftning i vilken det, för att skydda den personuppgiftsansvariges ekonomiska intressen, föreskrivs att den registrerade ska bära kostnaderna för en första kopia av hans eller hennes personuppgifter.

Den registrerades rätt att kostnadsfritt erhålla en första kopia av sina personuppgifter är visserligen inte absolut, och hänsyn till skyddet av andras rättigheter och friheter kan under vissa förutsättningar motivera en begränsning av denna rättighet.[107] I den utsträckning som den nationella lagstiftningen i förevarande fall syftar till att skydda vårdutövarnas ekonomiska intressen, genom att avhålla patienterna från att framställa en begäran i onödan, konstaterar domstolen emellertid att dessa överväganden inte kan utgöra sådana rättigheter och friheter.

En sådan lagstiftning leder nämligen till att patienterna inte bara avhålls från att framställa en begäran i onödan, utan även till att de avhålls från att framställa en begäran i ett legitimt syfte för att kostnadsfritt få en första kopia av de personuppgifter som är under behandling. Den strider följaktligen med nödvändighet mot principen om att den första kopian ska tillhandahållas kostnadsfritt och äventyrar därmed den ändamålsenliga verkan av den registrerades rätt att få tillgång till sina personuppgifter, vilken föreskrivs i dataskyddsförordningen, och därmed även det skydd som säkerställs genom denna förordning.

Domstolen understryker dessutom att de personuppgiftsansvarigas ekonomiska intressen har beaktats i dataskyddsförordningen, i vilken det anges under vilka omständigheter den personuppgiftsansvarige kan begära betalning av en avgift för kostnaderna för tillhandahållandet av en kopia av personuppgifterna.

Domstolen anser slutligen att rätten att i en patient–läkare-relation erhålla en kopia av personuppgifterna innebär att den registrerade ska förses med en exakt och begriplig återgivning av samtliga dessa uppgifter. Denna rätt förutsätter en rätt att erhålla en fullständig kopia av handlingarna i patientjournalen, om detta är nödvändigt för att den registrerade ska kunna kontrollera att uppgifterna är korrekta och fullständiga och för att säkerställa att de är begripliga.

När det gäller hälsorelaterade uppgifter anges i dataskyddsförordningen att de registrerades rätt till tillgång omfattar ”uppgifter i läkarjournaler med t.ex. diagnoser, undersökningsresultat, bedömningar av behandlande läkare och eventuella vårdbehandlingar eller interventioner”.[108] Det är med hänsyn

---

106 Denna rättighet garanteras i artikel 15.1 i dataskyddsförordningen.

107 Enligt artikel 23.1 i) i dataskyddsförordningen.

108 Skäl 63 i dataskyddsförordningen.

till den känsliga karaktären hos dessa uppgifter som unionslagstiftaren har framhållit vikten av att enskildas tillgång till uppgifter i patientjournalen ska vara så fullständig och preciserad som möjligt, och att uppgifterna ska vara begripliga.

När det gäller undersökningsresultat, bedömningar av behandlande läkare och vårdbehandlingar eller ingrepp avseende en patient, vilka i regel inkluderar ett stort antal tekniska uppgifter och även bilder, kan emellertid en enkel sammanfattning eller sammanställning av dessa uppgifter som läkaren gör för att presentera dem i sammanfattad form medföra en risk för att vissa relevanta uppgifter utelämnas eller återges felaktigt eller i vart fall att det blir svårare för patienten att kontrollera att uppgifterna är korrekta och fullständiga och att förstå dem.

f. Påförande av administrativa sanktionsavgifter för överträdelser av dataskyddsförordningen

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 4.2 och 4.7 – Begreppen ’behandling’ och ’personuppgiftsansvarig’ – Utveckling av en mobil it-applikation – Artikel 26 – Gemensamt personuppgiftsansvar – Artikel 83 – Påförande av administrativa sanktionsavgifter – Villkor – Krav på att överträdelsen ska ha skett uppsåtligen eller av oaktsamhet – Den personuppgiftsansvariges ansvar för personuppgiftsbehandling som utförs av ett personuppgiftsbiträde”

I samband med covid-19-pandemin år 2020 beslutade de litauiska myndigheterna, som ett led i hanteringen av pandemin, att vidta åtgärder för att införskaffa en mobil it-applikation. Applikationen var tänkt att användas för registrering och uppföljning – för epidemiologiska ändamål – av uppgifter om personer som exponerats för det virus som orsakar covid-19.

Ansvarig för att se till att en sådan applikation införskaffades var Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Nationella folkhälsomyndigheten vid hälsoministeriet, Litauen) (nedan kallad folkhälsomyndigheten). Myndigheten kontaktade i detta syfte bolaget UAB ”IT sprendimai sėkmei” (nedan kallat bolaget ITSS) och gav det i uppdrag att ta fram en mobil it-applikation för nyss nämnda ändamål (nedan kallad den aktuella mobilappen eller appen). Därefter skickade anställda vid folkhälsomyndigheten ett antal e-postmeddelanden till bolaget ITSS, som bland annat avsåg vilka frågor som skulle finnas med i den aktuella mobilappen.

Under perioden april–maj 2020 gjordes den av bolaget ITSS framtagna appen tillgänglig för allmänheten. Detta ledde till att 3 802 personer laddade ned den aktuella mobilappen och lämnade olika uppgifter om sig själva i den, som svar på frågor som ställdes där. På grund av bristande finansiering tilldelades bolaget ITSS dock aldrig något upphandlingskontrakt där det framgick att folkhälsomyndigheten officiellt förvärvade appen och myndigheten beslutade att avsluta det förfarande som inletts i syfte att genomföra förvärvet.

Under tiden hade den nationella datatillsynsmyndigheten i Litauen inlett en utredning om den personuppgiftsbehandling som skett till följd av användningen av den aktuella mobilappen. Datatillsynsmyndigheten beslutade efter att ha avslutat utredningen att påföra både folkhälsomyndigheten och bolaget ITSS, som ansågs ha ställning som gemensamt personuppgiftsansvarig, administrativa sanktionsavgifter.

Folkhälsomyndigheten överklagade detta beslut till Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen). Den litauiska domstolen ansåg att det rådde osäkerhet kring tolkningen av flera bestämmelser i dataskyddsförordningen[109] och beslutade därför att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

EU-domstolen (stora avdelningen) lämnar i sin dom klargöranden angående begreppen ”personuppgiftsansvarig”, ”gemensamt personuppgiftsansvariga” och ”behandling”[110] och prövar frågan huruvida en personuppgiftsansvarig[111] kan påföras administrativa sanktionsavgifter utan att det behöver visas att den överträdelse av dataskyddsförordningen för vilken sanktionsavgift påförs har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Domstolens bedömning

EU-domstolen slår först fast att ett organ som har gett ett företag i uppdrag att utveckla en mobil it-applikation, och som i samband med detta har deltagit i bestämmandet av ändamål och medel för den behandling av personuppgifter som utförs via denna applikation, kan anses vara personuppgiftsansvarig.[112] Den omständigheten att detta organ inte självt har utfört behandlingar av personuppgifter och inte uttryckligen har gett sitt samtycke till att konkreta åtgärder som innebär behandling av personuppgifter utförs eller till att mobilapplikationen görs tillgänglig för allmänheten och inte heller har förvärvat applikationen föranleder ingen annan bedömning, såvida inte nämnda organ innan applikationen gjordes tillgänglig för allmänheten uttryckligen motsatte sig tillgängliggörandet och den behandling av personuppgifter som skett till följd av detta.

Därefter slår EU-domstolen fast att det inte är en förutsättning för att två organ ska kunna anses vara gemensamt personuppgiftsansvariga att det finns ett inbördes arrangemang mellan dessa organ som avser bestämmande av ändamål och medel för behandlingen av de aktuella personuppgifterna och inte heller att det finns ett inbördes arrangemang som fastställer villkoren för det gemensamma personuppgiftsansvaret. Av dataskyddsförordningen [113] framgår visserligen att gemensamt personuppgiftsansvariga är skyldiga att, genom ett inbördes arrangemang, under öppna former fastställa sitt respektive ansvar för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen. Förekomsten av ett sådant inbördes arrangemang utgör emellertid inte en förutsättning för att två eller flera organ ska kunna anses vara ”gemensamt personuppgiftsansvariga”, utan en skyldighet som dataskyddsförordningen ålägger gemensamt personuppgiftsansvariga, när det väl fastställts att de har denna ställning. Detta innebär att redan den omständigheten att flera organ har deltagit i bestämmandet av ändamål och medel för en behandling av personuppgifter innebär att organen får ställning som gemensamt personuppgiftsansvariga.

Vad gäller de berörda organens gemensamma bestämmande av ändamål och medel för behandlingen av de aktuella personuppgifterna, preciserar EU-domstolen att deltagandet i detta bestämmande kan ta sig olika former. Ett sådant deltagande kan följa såväl av ett gemensamt beslut

---

109 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

110 Dessa begrepp definieras i artiklarna 4.7, 26.1 respektive 4.2 i dataskyddsförordningen.

111 Med stöd av artikel 83 i dataskyddsförordningen.

112 I den mening som avses i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen.

113 Artikel 26.1 jämförd med skäl 79 i dataskyddsförordningen.

fattat av två eller flera organ som av sådana organs samstämmiga beslut. I det sistnämnda fallet krävs dock att besluten kompletterar varandra, så att vart och ett av dem har en påtaglig inverkan på bestämmandet av ändamålen och medlen för behandlingen.

Därutöver slår EU-domstolen fast att det ska anses utgöra ”behandling” i dataskyddsförordningens mening att använda personuppgifter vid funktions- och systemtester av en mobil applikation.[114] Detta gäller dock inte om de aktuella personuppgifterna har anonymiserats på ett sådant sätt att den person som berörs av uppgifterna inte, eller inte längre, är identifierbar eller om det rör sig om fingerade uppgifter som inte avser en verklig fysisk person.

Frågan huruvida personuppgifter används för it-tester eller för något annat ändamål påverkar nämligen inte bedömningen av huruvida den aktuella åtgärden ska anses utgöra ”behandling”. Härtill kommer att det endast är behandling som avser ”personuppgifter” som utgör ”behandling” i dataskyddsförordningens mening. Fingerade eller anonyma uppgifter utgör dock inte personuppgifter.

Slutligen slår EU-domstolen fast att artikel 83 i dataskyddsförordningen ska tolkas på så sätt att en personuppgiftsansvarig endast kan påföras administrativa sanktionsavgifter för en överträdelse av dataskyddsförordningen[115] om det visas att överträdelsen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

EU-domstolen preciserar i detta avseende att unionslagstiftaren inte haft för avsikt att ge medlemsstaterna ett handlingsutrymme vad gäller de materiella krav som en tillsynsmyndighet ska iaktta när den beslutar att påföra en personuppgiftsansvarig administrativa sanktionsavgifter för någon av de överträdelser som avses i denna bestämmelse. Den omständigheten att dataskyddsförordningen innebär en möjlighet för medlemsstaterna att införa undantagsregler som gäller i förhållande till där etablerade myndigheter och andra offentliga organ[116] samt regler om vilka krav som ställs på det förfarande som tillsynsmyndigheterna ska följa när de avser att påföra administrativa sanktionsavgifter[117] innebär inte på något sätt att medlemsstaterna även har rätt att införa regler om sådana materiella villkor.

Vad gäller dessa krav noterar EU-domstolen att det framgår av dataskyddsförordningen att en av de faktorer som en tillsynsmyndighet ska beakta vid beslut om att påföra en personuppgiftsansvarig administrativa sanktionsavgifter är ”[o]m överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet”.[118] Någon hänvisning till en möjlighet att hålla en personuppgiftsansvarig ansvarig utan att överträdelsen skett varken uppsåtligen eller av oaktsamhet görs däremot inte i någon av dessa faktorer. Det är således endast i fall där en personuppgiftsansvarig har åsidosatt bestämmelserna i dataskyddsförordningen uppsåtligen eller av oaktsamhet som det kan bli aktuellt att påföra den personuppgiftsansvarige administrativa sanktionsavgifter med stöd av artikel 83 i förordningen.

---

114 I den mening som avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.

115 Det vill säga någon av de överträdelser som avses i punkterna 4–6 i artikel 83.

116 I artikel 83.7 i dataskyddsförordningen anges att ”varje medlemsstat [får] fastställa regler för huruvida och i vilken utsträckning administrativa sanktionsavgifter kan påföras offentliga myndigheter och organ som är inrättade i medlemsstaten”.

117 Enligt artikel 83.8 jämförd med skäl 129 i dataskyddsförordningen.

118 Artikel 83.2 b i dataskyddsförordningen.

EU-domstolen anför vidare att den nyss angivna tolkningen vinner stöd av den allmänna systematiken i och syftet med dataskyddsförordningen. Genom att det finns en sanktionsordning i dataskyddsförordningen som gör det möjligt att påföra administrativa sanktionsavgifter – om de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att detta är befogat – skapas ett incitament för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden att följa bestämmelserna i förordningen. Administrativa sanktionsavgifter bidrar även genom sin avskräckande verkan till att stärka skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter. Unionslagstiftaren har dock inte ansett att det behöver införas en bestämmelse om att administrativa sanktionsavgifter kan påföras även i fall där överträdelsen inte skett vare sig uppsåtligen eller av oaktsamhet. Med hänsyn till att dataskyddsförordningen syftar till att uppnå en både likvärdig och enhetlig skyddsnivå och att det för detta ändamål krävs att förordningen tillämpas på ett konsekvent sätt i hela unionen, skulle det strida mot detta ändamål att tillåta medlemsstaterna att införa en sådan ordning för påförande av administrativa sanktionsavgifter.

EU-domstolen slår dessutom fast att administrativa sanktionsavgifter kan påföras en personuppgiftsansvarig med avseende på personuppgiftsbehandling som ett personuppgiftsbiträde utfört för dennes räkning, såvida inte personuppgiftsbiträdet i samband med detta har utfört personuppgiftsbehandlingar för sina egna ändamål eller har behandlat personuppgifter i strid med den ram eller de former för behandlingen som den personuppgiftsansvarige bestämt eller på ett sådant sätt att den personuppgiftsansvarige inte rimligen kan anses ha samtyckt till behandlingen. I ett sådant fall ska personuppgiftsbiträdet anses vara personuppgiftsansvarig vid behandlingen av de aktuella personuppgifterna.

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 4.7 – Begreppet personuppgiftsansvarig – Artikel 58.2 – Tillsynsmyndigheters korrigerande befogenheter – Artikel 83 – Påförande av administrativa sanktionsavgifter på en juridisk person – Villkor – Medlemsstaternas handlingsutrymme – Krav på att överträdelsen ska ha skett uppsåtligen eller av oaktsamhet”

Deutsche Wohnen SE (nedan kallat DW) är ett fastighetsbolag som indirekt, genom andelar i olika bolag, innehar ett stort antal affärslokaler och bostäder. Inom ramen för sin affärsverksamhet behandlar DW personuppgifter från fastigheternas hyresgäster.

Till följd av två kontroller på plats, som genomfördes åren 2017 och 2019, konstaterade Berliner Beauftragte für den Datenschutz (ombudsmannen för dataskydd i Berlin, Tyskland) (nedan kallad tillsynsmyndigheten) att DW hade gjort sig skyldig till ett antal överträdelser av dataskyddsförordningen.[119] Genom beslut av den 30 oktober 2019 påförde tillsynsmyndigheten DW administrativa sanktionsavgifter.

[119] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

Deutsche Wohnen överklagade detta beslut till Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin, Tyskland), som avskrev målet. Nämnda domstol påpekade att enligt tysk rätt[120] kan en administrativ överträdelse endast fastställas vad avser en fysisk person och inte en juridisk person. Dessutom kan den juridiska personen endast tillskrivas ansvar för sådana åtgärder som vidtas av dess företrädare eller av medlemmarna i dess ledning. Staatsanwaltschaft Berlin (åklagarmyndigheten i Berlin) överklagade detta beslut till Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin, Tyskland). I detta sammanhang begärde den domstolen ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende tolkningen av dataskyddsförordningen.[121]

I sin dom uttalar sig domstolen (stora avdelningen) om villkoren för att påföra administrativa sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen. Domstolen prövar först frågan huruvida medlemsstaterna får föreskriva att administrativa sanktionsavgifter endast kan påföras en juridisk person under förutsättning att överträdelsen av denna förordning först har tillskrivits en identifierad fysisk person. Därefter prövar domstolen frågan huruvida den överträdelse av dataskyddsförordningen som beivras ska ha begåtts med uppsåt eller genom oaktsamhet.[122]

Domstolens bedömning

Vad gäller påförande av administrativa sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen på en juridisk person, påpekar domstolen inledningsvis att de principer, förbud och skyldigheter som föreskrivs i dataskyddsförordningen särskilt riktar sig till ”personuppgiftsansvariga”, vars ansvar omfattar all personuppgiftsbehandling som de utför själva eller som utförs på deras vägnar. Det är detta ansvar som, vid en överträdelse av dataskyddsförordningen, utgör grunden för att påföra den personuppgiftsansvarige administrativa sanktionsavgifter med tillämpning av artikel 83 i denna förordning. Unionslagstiftaren har emellertid vid fastställandet av ett sådant ansvar inte gjort någon åtskillnad mellan fysiska och juridiska personer. Det enda villkor som gäller för detta ansvar är att dessa personer, var för sig eller tillsammans med andra, bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.[123] Följaktligen är i princip varje person som uppfyller detta villkor ansvarig för varje överträdelse av dataskyddsförordningen, som denne begår eller som begås på dess vägnar. Detta innebär att juridiska personer inte bara är ansvariga för överträdelser som begåtts av deras företrädare, direktörer eller förvaltare, utan även av varje annan person som agerar inom ramen för dessa juridiska personers affärsverksamhet och för deras räkning. När juridiska personer kan anses vara personuppgiftsansvariga för den ifrågavarande behandlingen ska de administrativa sanktionsavgifter som för sådana överträdelser föreskrivs i dataskyddsförordningen vidare kunna påföras dessa personer direkt.

Domstolen påpekar att det däremot inte följer av någon bestämmelse i dataskyddsförordningen att en förutsättning för att påföra en juridisk person sanktionsavgifter i egenskap av personuppgiftsansvarig skulle vara att en identifierad fysisk person först har konstaterats vara ansvarig för den ifrågavarande överträdelsen. Unionslagstiftaren har inte heller tillerkänt medlemsstaterna något handlingsutrymme i detta avseende. Den omständigheten att medlemsstaterna enligt dataskyddsförordningen ges möjlighet att föreskriva villkor för det förfarande

---

120 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lag om administrativa överträdelser) av den 24 maj 1968 (BGBl. 1968 I, s. 481) i dess lydelse enligt tillkännagivandet av den 19 februari 1987 (BGBl. 1987 I, s. 602), ändrad genom lagen av den 19 juni 2020 (BGBl. 2020 I, s. 1350).

121 Artiklarna 58.2 och 83 i dataskyddsförordningen.

122 I detta avseende, se även dom av samma dag Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21).

123 I den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

som tillsynsmyndigheterna ska tillämpa vid påförande av administrativa sanktionsavgifter[124] innebär på intet sätt att de även ges behörighet att föreskriva ytterligare materiella krav än dem som fastställs i förordningen.

Domstolen preciserar i detta sammanhang att det skulle strida mot syftet med dataskyddsförordningen om medlemsstaterna tilläts att unilateralt kräva, som ett nödvändigt villkor för att påföra en personuppgiftsansvarig som är en juridisk person administrativa sanktionsavgifter med tillämpning av artikel 83 dataskyddsförordningen, att en identifierad fysisk person först tillskrivs eller kan hållas ansvarig för den aktuella överträdelsen. Ett sådant ytterligare krav skulle dessutom i slutändan riskera att försvaga effektiviteten och den avskräckande verkan av administrativa sanktionsavgifter som påförs juridiska personer i egenskap av personuppgiftsansvariga.

Domstolen understryker slutligen att företagsbegreppet, i den mening som avses i artiklarna 101 och 102 FEUF,[125] saknar betydelse för frågan huruvida och på vilka villkor administrativa sanktionsavgifter kan påföras en personuppgiftsansvarig som är en juridisk person, med tillämpning av dataskyddsförordningen. Företagsbegreppet är nämligen endast relevant för att fastställa beloppet på de administrativa sanktionsavgifterna.

Domstolen drar således slutsatsen att dataskyddsförordningen[126] utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken administrativa sanktionsavgifter kan påföras en juridisk person i dennes egenskap av personuppgiftsansvarig för en överträdelse av förordningen[127] endast om överträdelsen först har tillskrivits en identifierad fysisk person.

Vad gäller frågan huruvida medlemsstaterna får föreskriva att administrativa sanktionsavgifter ska åläggas även när den beivrade överträdelsen inte har begåtts med uppsåt eller genom oaktsamhet, erinrar domstolen om att de materiella krav som en tillsynsmyndighet ska iaktta när den beslutar att påföra en personuppgiftsansvarig administrativa sanktionsavgifter enbart omfattas av unionsrätten och att medlemsstaterna inte medges något handlingsutrymme i detta avseende.

Beträffande dessa krav har domstolen påpekat att i den uppräkning av vilka faktorer som en tillsynsmyndighet ska beakta vid beslut om att påföra en personuppgiftsansvarig administrativa sanktionsavgifter återfinns frågan huruvida ”överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet”.[128] Någon hänvisning till en möjlighet att hålla en personuppgiftsansvarig ansvarig utan att överträdelsen skett varken uppsåtligen eller av oaktsamhet görs däremot inte i någon av de faktorer som räknas upp. Det är således endast i fall där en personuppgiftsansvarig har åsidosatt bestämmelserna i förordningen genom ett vållande, det vill säga uppsåtligen eller av oaktsamhet, som det kan bli aktuellt att påföra den personuppgiftsansvarige administrativa sanktionsavgifter med stöd av artikel 83 i förordningen.

Domstolen har tillagt att en sådan tolkning vinner stöd av den allmänna systematiken i och syftet med dataskyddsförordningen. Domstolen har i detta sammanhang preciserat att förekomsten av en sanktionsordning som innebär att tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att påföra de sanktioner som

---

124 Såsom framgår av artikel 58.4 och artikel 83.8 i dataskyddsförordningen, jämförda med skäl 129 i samma förordning.

125 Till vilken det hänvisas i skäl 150 i dataskyddsförordningen.

126 Artiklarna 58.2 i och 83.1–83.6 i dataskyddsförordningen.

127 En sådan överträdelse som avses i artikel 83.4–83.6 i dataskyddsförordningen.

128 Artikel 83.2 b i dataskyddsförordningen.

är mest lämpliga beroende på omständigheterna i varje enskilt fall skapar ett incitament för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden att följa förordningen och att administrativa sanktionsavgifter, genom sin avskräckande verkan, bidrar till att stärka skyddet för registrerade. Unionslagstiftaren har dock inte ansett att det behöver föreskrivas att administrativa sanktionsavgifter kan påföras även i fall där överträdelsen inte skett vare sig uppsåtligen eller av oaktsamhet. Med hänsyn till att dataskyddsförordningen syftar till att uppnå en både likvärdig och enhetlig skyddsnivå och att det för detta ändamål krävs att förordningen tillämpas på ett konsekvent sätt i hela unionen, skulle det strida mot detta ändamål att tillåta medlemsstaterna att införa en sådan ordning för påförande av administrativa sanktionsavgifter.

Domstolen konstaterar följaktligen att administrativa sanktionsavgifter endast kan påföras med stöd av artikel 83 i dataskyddsförordningen om det visas att den personuppgiftsansvarige, som både är en juridisk person och ett företag, uppsåtligen eller av oaktsamhet har begått en överträdelse av dataskyddsförordningen.

II. Unionsmedborgarskap

1. Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2004/38/EG – Artiklarna 27 och 29 – Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet av folkhälsoskäl – Åtgärder med allmän giltighet – Nationella bestämmelser om förbud mot att lämna landet för att företa icke nödvändiga resor till medlemsstater som under covid-19-pandemin klassats som högriskområden samt om skyldighet för alla resenärer som reser in i landet från någon av dessa medlemsstater att genomgå testning och sätta sig i karantän – Kodexen om Schengengränserna – Artikel 23 – Utövande av polisiära befogenheter på folkhälsoområdet – Samma verkan som in- och utresekontroller – Artikel 25 – Möjlighet att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna under covid-19-pandemin – Kontroller genomförda i en medlemsstat inom ramen för åtgärder som förbjuder gränspassage för icke nödvändiga resor till eller från stater inom Schengenområdet som klassats som högriskområden under covid-19-pandemin”

Genom ett belgiskt ministerdekret infördes i juli 2020, mot bakgrund av covid-19-pandemin, ett förbud mot icke nödvändiga resor mellan Belgien och de övriga EU-länderna, Schengenländerna samt Förenade kungariket i de fall dessa länder var klassade som högriskområden (röda zoner) utifrån deras epidemiologiska situation eller nivån på de restriktiva hälsoskyddsåtgärder som deras myndigheter hade vidtagit. De belgiska bestämmelserna innehöll dessutom en skyldighet för resenärer som reste in i Belgien från något av dessa länder att genomgå testning och sätta sig i karantän.

Under denna period genomförde de belgiska myndigheterna kontroller för att förvissa sig om att reglerna följdes.

Mellan den 12:e och den 15:e juli 2020 var Sverige ett av de länder som klassades som högriskområden. Nordic Info BV är en resebyrå som specialiserat sig på resor till och från Skandinavien. Den beslutade i enlighet med de belgiska bestämmelserna att ställa in alla planerade resor från Belgien till Sverige under sommarsäsongen.

Resebyrån väckte därefter talan vid Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien), det vill säga den hänskjutande domstolen, och yrkade ersättning för den skada som den påstod sig ha lidit till följd av de fel som belgiska staten uppgavs ha begått vid utarbetandet av det aktuella regelverket.

Den hänskjutande domstolen begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att få klarhet i huruvida sådana allmänna bestämmelser i en medlemsstat är förenliga med de bestämmelser i direktiv 2004/38[129] som handlar om åtgärder som begränsar den fria rörligheten av folkhälsoskäl.[130]

---

129 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35).

130 Det rör sig särskilt om artiklarna 27 och 29 i direktivet.

Den önskar även att EU-domstolen ska bringa klarhet i huruvida förbudet mot passage av denna medlemsstats inre gränser för icke nödvändiga resor till eller från Schengenländer som klassats som högriskområden är förenligt med de artiklar i kodexen om Schengengränserna [131] som rör avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna, möjligheten att tillfälligt återinföra dessa och utövandet av de polisiära befogenheterna.[132]

Genom sin EU-dom besvarar domstolen dessa två frågor jakande, och preciserar samtidigt villkoren för sådana nationella bestämmelser.

Domstolens bedömning

Vad beträffar frågan huruvida åtgärder som begränsar den fria rörligheten och som har införts av en medlemsstat under en pandemi såsom covid-19-pandemin är att betrakta som lagliga utifrån direktiv 2004/38 framhåller EU-domstolen att de nationella bestämmelser som föreskriver dessa åtgärder måste vara förenliga med samtliga villkor och garantier som avses i artiklarna 30–32 i direktivet, rättigheterna och principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, bland annat principen om förbud mot diskriminering, och proportionalitetsprincipen.

För det första lämnar domstolen följande precisering. Även om artiklarna 27.1 och 29.1 i direktiv 2004/38 ingår i ett kapitel i direktiv 2004/38 som har rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa” innehåller dessa bestämmelser ett uttryckligt omnämnande av ”den fria rörligheten”, vilket innebär att de täcker båda delarna av denna frihet, det vill säga både rätten till inresa och rätten till utresa, och att de sålunda ger medlemsstaterna rätt att av folkhälsoskäl anta åtgärder som begränsar båda dessa rättigheter. En sådan restriktiv åtgärd som en medlemsstat enligt dessa bestämmelser får anta av folkhälsoskäl kan således vara att förbjuda människor att resa ut från en medlemsstats territorium för, såsom i det aktuella fallet, icke nödvändiga resor, men även att ålägga de resenärer som reser in i denna medlemsstat en skyldighet att genomgå testning och sätta sig i karantän.

För det andra utgör ingen av dessa båda bestämmelser hinder för att sådana restriktiva åtgärder vidtas i form av föreskrifter med allmän giltighet som utan åtskillnad berör alla personer som omfattas av de fall som regleras i dessa föreskrifter. En sådan tolkning stöds av den omständigheten att de sjukdomar som kan rättfärdiga sådana åtgärder – det vill säga smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar såsom covid-19 – har sådana egenskaper att de kan påverka hela befolkningar, oberoende av individuella beteenden.

För det tredje understryker domstolen att samtliga villkor och garantier som föreskrivs i artiklarna 30–32 i direktiv 2004/38 gäller även när de restriktiva åtgärderna har formen av föreskrifter med allmän giltighet, även om nämnda artiklar vid en första anblick kan tyckas vara formulerade för att tillämpas på individuella beslut. Sålunda gäller enligt artikel 30.1 och 30.2 i direktivet att alla föreskrifter med allmän giltighet som innehåller bestämmelser om åtgärder som begränsar den fria rörligheten av folkhälsoskäl ska offentliggöras för allmänheten genom en officiell publicering i den medlemsstat som antagit föreskriften och genom tillräcklig officiell spridning i media, på sådant sätt att allmänheten kan förstå föreskriftens innehåll och följder, och får exakt information om de folkhälsoskäl som åberopats till stöd för föreskriften. För att de garantier som föreskrivs i artiklarna 30.3 och 31 i direktivet ska

---

131 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2225 av den 30 november 2017 (EUT L 327, 2017, s. 1).

132 Närmare bestämt avses artiklarna 22, 23 och 25 i tullkodexen.

anses föreligga måste dessutom föreskriften med allmän giltighet kunna angripas vid en domstol, eller, i förekommande fall, en administrativ myndighet, och allmänheten måste informeras om villkoren för att göra detta. De restriktiva åtgärderna måste även vara förenliga med den princip om förbud mot diskriminering som anges i stadgan.

För det fjärde och slutligen framgår det av artikel 31.1 och 31.3 i direktiv 2004/38 att alla åtgärder som begränsar den fria rörligheten och som vidtas av folkhälsoskäl ska vara proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet att skydda folkhälsan, varvid åtgärdens proportionalitet ska bedömas även med beaktande av försiktighetsprincipen. Kravet på proportionalitet innebär rent konkret att det ska kontrolleras att åtgärderna, för det första, är ägnade att uppnå det eftersträvade målet av allmänintresse – som i detta fall är skyddet av folkhälsan –, för det andra, är begränsade till vad som är absolut nödvändigt, vilket betyder att målet inte rimligen ska kunna uppnås på ett lika effektivt sätt med andra medel som innebär ett mindre långtgående ingrepp i de rättigheter och friheter som de berörda personerna tillförsäkras, och för det tredje, inte är oproportionerliga i förhållande till nämnda mål, vilket särskilt innebär att det eftersträvade målet ska vägas mot hur allvarligt ingreppet i dessa rättigheter och friheter är.

Vad beträffar frågan avseende de kontroller som syftar till att säkerställa att de omtvistade bestämmelserna följs, anser EU-domstolen att sådana kontroller endast är möjliga inom det nationella territoriet om de ingår i utövandet av polisiära befogenheter i den mening som avses i artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna. Om dessa kontroller utförs direkt vid de inre gränserna är det nödvändigt att medlemsstaten uppfyller samtliga villkor i artiklarna 25–28 i kodexen om ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna, med preciseringen att det hot som en sådan pandemi som covid-19-pandemin innebär utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den mening som avses i artikel 25.1 i kodexen.

För det första, vad gäller artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna, erinrar domstolen om att denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att inom det nationella territoriet, även i gränsområden, utföra de kontroller som behövs för utövandet av deras polisiära befogenheter så länge utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Artikel 23 a andra meningen i-iv i denna kodex innehåller anvisningar för detta ändamål som kan vägleda medlemsstaterna vid tillämpningen av deras polisiära befogenheter.

Den första anvisningen i artikel 23 a andra meningen i) i kodexen är att de syften som eftersträvas genom dessa kontroller ska skilja sig från de syften som eftersträvas genom in- och utresekontroller, det vill säga att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in på medlemsstaternas territorium eller att lämna det. Domstolen anser att så förefaller vara fallet i förevarande mål, eftersom det huvudsakliga syftet med de kontroller som gjordes för att säkerställa efterlevnaden av de ifrågavarande belgiska bestämmelserna var att, i det nödläge som uppstått, begränsa spridningen av covid-19 inom den belgiska befolkningen.

Enligt den andra anvisningen i artikel 23 a andra meningen ii) i kodexen om Schengengränserna räcker det att det fattades beslut om kontrollerna och att de genomfördes med hänsyn till omständigheter som objektivt sett innebar en risk för en farlig och allvarlig försämring av folkhälsan, som kan åberopas med stöd av den bestämmelsen av en medlemsstat, och på grundval av den allmänna kunskap som myndigheterna hade om de områden för inresa och utresa, till och från det nationella territoriet, vilka många av de resenärer som omfattades av förbudet kunde resa igenom.

Enligt den tredje anvisningen i artikel 23 a andra meningen iii) och iv) i kodexen om Schengengränserna ska samtliga kontroller som är aktuella i det nationella målet dels ha utförts slumpmässigt och således ”som stickprovskontroller”, dels ha utformats och utförts på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid unionens yttre gränser. I sistnämnda avseende preciserar domstolen att medlemsstaterna, i samband med en sådan pandemi som covid-19-

pandemin, har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller kontrollernas intensitet, frekvens och selektivitet.

För det andra ska den hänskjutande domstolen, för det fall det visar sig att de aktuella kontrollerna har utförts vid de inre gränserna, kontrollera huruvida Konungariket Belgien har uppfyllt samtliga villkor som avses i artiklarna 25–28 i kodexen om Schengengränserna för ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna i händelse av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och/eller den inre säkerheten. EU-domstolen preciserar i detta avseende att en sådan storskalig pandemi som covid-19-pandemin kan kvalificeras som ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och/eller den inre säkerheten, i den mening som avses i artikel 25.1 i denna kodex, då den kan utgöra ett hot mot ett grundläggande samhällsintresse, nämligen intresset av att trygga medborgarnas överlevnad, och reducerar möjligheterna till överlevnad för en del av befolkningen, framför allt i de svagare grupperna i samhället.

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 21 och 45 FEUF – Unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Arbetstagare som förvärvat medborgarskap i den mottagande medlemsstaten och samtidigt behållit sitt ursprungliga medborgarskap – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 3 – Förmånstagare – Artikel 2.2 d – Familjemedlem – Underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till en unionsmedborgare – Artikel 7.1 a och d – Uppehållsrätt för längre tid än tre månader – Bibehållande av ställningen som underhållsberättigad person i den mottagande medlemsstaten – Artikel 14.2 – Bibehållen uppehållsrätt – Förordning (EU) nr 492/2011 – Artikel 7.2 – Likabehandling – Sociala förmåner – Socialt bistånd – Orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem”

GV är rumänsk medborgare och mor till AC, en rumänsk medborgare som är bosatt och arbetar i Irland. AC är även naturaliserad irländsk medborgare.

Sedan år 2017 har GV vistats i Irland tillsammans med sin dotter som hon är ekonomiskt beroende av. I september 2017 ansökte GV om bidrag till funktionshindrade enligt den sociala trygghetslagstiftningen på grund av att hennes hälsotillstånd hade försämrats till följd av ledgångsreumatism.

Det framgår av beslutet om hänskjutande att detta bidrag, vars syfte är att skydda mottagarna från att hamna i fattigdom, utgör ett socialt bistånd som betalas ut utan att den berörda personen har behövt betala socialförsäkringsavgifter. Rätten till bidraget är dessutom underkastat vissa villkor avseende ålder, funktionshinder och tillgångar. Bidraget till funktionshindrade utgör en ”särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån”, i den mening som avses i förordning (EG) nr 883/2004.[133] Det förefaller som om det enligt irländsk rätt inte är möjligt att betala ut detta bidrag till en person som inte stadigvarande vistas i Irland, såsom en person som inte har uppehållsrätt i landet.

I februari 2018 avslogs GV:s ansökan om bidrag till funktionshindrade med motiveringen att hon saknade uppehållsrätt i Irland.

---

133 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelser i EUT L 200, 2004, s. 1, EUT L 201, 2005, s. 47, EUT L 204, 2007, s. 30 och EUT L 338, 2020, s. 13).

Genom beslut av den 2 juli 2019 konstaterade Appeals Officer (Överklagandenämnden för social trygghet) att GV, i egenskap av en underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led till en EU-medborgare som är arbetstagare i Irland, hade uppehållsrätt men inte rätt till socialt bistånd. GV överklagade detta beslut till Chief Appeals Officer (Direktören för överklagandenämnden, Irland). Denne fastställde Appeals Officers resonemang, eftersom GV i enlighet med den nationella lagstiftning som införlivar direktiv 2004/38,[134] skulle bli en orimlig belastning för det nationella sociala biståndssystemet om hon beviljades bidraget. Hon har därför inte längre uppehållsrätt.

Genom dom i juli 2020 upphävde High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) det beslut som hade fattats av Direktören för överklagandenämnden. Den domstolen ansåg att den ovannämnda nationella lagstiftningen strider mot direktiv 2004/38, i den mån den uppställer som villkor för att en familjemedlem till en unionsmedborgare ska ha uppehållsrätt att den familjemedlemmen inte får bli en orimlig belastning för landets sociala biståndssystem. I direktiv 2004/38 regleras rätten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Den domen överklagades till den hänskjutande domstolen, som beslutade att fråga EU-domstolen huruvida unionsrätten utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som ger myndigheterna i den medlemsstaten möjlighet att avslå en ansökan om socialt bistånd från en släkting i rakt uppstigande led till en arbetstagare som är unionsmedborgare, som vid tidpunkten för ansökan om biståndet var underhållsberättigad i förhållande till unionsmedborgaren, och till och med att återkalla släktingens rätt att uppehålla sig för längre tid än tre månader, av det skälet att beviljandet av biståndet skulle innebära att familjemedlemmen inte längre försörjdes av unionsmedborgaren och att familjemedlemmen därigenom blir en orimlig belastning för medlemsstatens sociala biståndssystem.

Domstolen (stora avdelningen) fann i sin dom att principen om fri rörlighet för arbetstagare,[135] såsom den principen genomförts i förordning nr 492/2011[136] om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, jämförd med direktiv 2004/38, utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att i direktiv 2004/38, vilket är den rättsakt som den hänskjutande domstolen begärt en tolkning av, regleras endast villkoren för inresa och uppehåll för en unionsmedborgare i medlemsstater i vilka vederbörande inte är medborgare. Direktivet kan följaktligen inte ge unionsmedborgarens familjemedlemmar någon härledd uppehållsrätt i denna medlemsstat. I förevarande fall reglerar direktiv 2004/38 inte AC:s uppehållsrätt i Irland eller den härledda uppehållsrätten för medlemmar i hennes familj, från och med den tidpunkt då AC naturaliserades i Irland.

Domstolen har emellertid redan slagit fast att situationen för en medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att resa till och uppehålla sig lagligen i en annan medlemsstat inte kan likställas med en rent inhemsk situation enbart på grund av att han eller hon

---

134 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

135 Denna princip anges i artikel 45 FEUF.

136 Särskilt i artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1).

under sin vistelse utöver sitt ursprungliga medborgarskap har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten. Den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som unionsmedborgare ges enligt artikel 21 FEUF och som arbetstagare ges enligt artikel 45 FEU kräver att en familjemedlem till en arbetstagare som är unionsmedborgare, som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att uppehålla sig och arbeta i den mottagande medlemsstaten, ska kunna ges härledd uppehållsrätt. Villkoren för att bevilja en härledd uppehållsrätt för denna familjemedlem bör inte vara strängare än de som föreskrivs i direktiv 2004/38 för en unionsmedborgares familjemedlem som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare. Direktivet ska tillämpas analogt på en sådan situation. Slutligen har en arbetstagare som är unionsmedborgare – även när han eller hon, såsom i förevarande fall, utöver sitt ursprungliga medborgarskap även har förvärvat medborgarskap i den mottagande medlemsstaten – rätt till likabehandling med tillämpning av artikel 45.2 FEUF, såsom den har genomförts genom artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.[137]

Domstolen preciserar i detta sammanhang att det framgår av en jämförelse mellan flera bestämmelser i direktiv 2004/38[138] att släktingar i rakt uppstigande led till en arbetstagare som är unionsmedborgare har rätt till härledd uppehållsrätt för längre tid än tre månader om de är ”underhållsberättigade” i förhållande till arbetstagaren. För att den berörda familjemedlemmen ska kunna göra anspråk på denna rätt måste det föreligga ett sådant beroendeförhållande i det land från vilket personen i fråga anländer vid den tidpunkt då han eller hon ansöker om att få ansluta sig till den medborgare som vederbörande är underhållsberättigad i förhållande till. Den berörda personen kan behålla denna rätt så länge han eller hon är beroende av arbetstagaren för sin försörjning,[139] fram till vederbörande har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten och kan göra anspråk på permanent uppehållsrätt.[140]

Vad gäller den ovannämnda rätten till likabehandling enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 för en arbetstagare som är unionsmedborgare, erinrar domstolen om att begreppet ”sociala förmåner” i denna bestämmelse omfattar alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns inhemska arbetstagare, huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom det nationella territoriet, och vars utsträckning till att även omfatta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater kan antas underlätta deras rörlighet inom unionen. Detta begrepp kan omfatta socialt bistånd som samtidigt omfattas av det särskilda tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, såsom bidrag till funktionshindrade. Socialt bistånd, såsom ett bidrag till funktionshindrade som ges en släkting i rakt uppstigande led, utgör en ”social förmån”, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, för den migrerade arbetstagaren då släktingen är underhållsberättigad, i den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2004/38, i förhållande till direktiv 2004/38. Den underhållsberättigade släktingen i rakt uppstigande led är en indirekt förmånstagare av den rätt till likabehandling som tillkommer arbetstagaren. Släktingen kan i denna egenskap åberopa artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 för att erhålla bidraget när detta enligt nationell rätt direkt beviljas sådana släktingar. Enligt den bestämmelsen åtnjuter den migrerande arbetstagaren och dennes familjemedlemmar skydd mot diskriminering i den mottagande medlemsstaten. Egenskapen av

---

137 I denna bestämmelse föreskrivs att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat inom en annan medlemsstats territorium åtnjuter ”samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare”.

138 Det rör sig om artikel 2.2 d och artikel 7.1 a och d i direktiv 2004/38.

139 Enligt artikel 14.2, jämförd med artikel 2.2 d och artikel 7.1 a och d i direktiv 2004/38.

140 Denna permanenta uppehållsrätt regleras i artikel 16.1 i direktiv 2004/38.

”underhållsberättigad”, i den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2004/38, kan därför inte påverkas av beviljandet av socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten. Att besluta något annat skulle i praktiken innebära ett förbud för denna familjemedlem att ansöka om förmånen, vilket strider mot den rätt till likabehandling som den migrerande arbetstagaren tillerkänns. Domstolen understryker att den migrerande arbetstagaren – genom den skatt som vederbörande betalar i den mottagande medlemsstaten till följd av det förvärvsarbete som denne utför – bidrar till finansieringen av socialpolitiken i denna stat. Den migrerande arbetstagaren måste således kunna dra fördel av denna socialpolitik på samma villkor som nationella arbetstagare. Att förhindra att en orimlig ekonomisk belastning uppstår för den mottagande medlemsstaten kan således inte åberopas som ändamål för att särbehandla migrerande arbetstagare i förhållande till landets arbetstagare.

2. Förlust av unionsmedborgarskapet till följd av en förlust av medborgarskapet i en medlemsstat

Dom av den 5 september 2023 (stora avdelningen), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap) (C-689/21, EU:C:2023:626)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 20 FEUF – Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Medborgare som har medborgarskap i en medlemsstat och i ett tredjeland – Förlust av medborgarskapet i en medlemsstat vid 22-års ålder enligt lag på grund av bristande verklig anknytning till denna medlemsstat när en ansökan om att få behålla medborgarskapet inte har ingetts innan personen uppnådde nämnda ålder – Förlust av ställning som unionsmedborgare – Prövning av om följderna av denna förlust är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten – Preklusionsfrist”

X, som är född i Förenta staterna av en dansk mor och en amerikansk far, var sedan födseln dansk och amerikansk medborgare. Efter att hon fyllt 22 år lämnade hon den 17 november 2014 in en ansökan till Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministeriet för invandring och integration) om att få behålla sitt danska medborgarskap.

Genom beslut av den 31 januari 2017 underrättade ministeriet för invandring och integration X om att hon hade förlorat sitt danska medborgarskap vid 22 års ålder och att ministeriet inte kunde bifalla ansökan om att få behålla medborgarskapet, eftersom hon hade lämnat in sin ansökan efter att ha uppnått denna ålder. Om en person inte har lämnat in en ansökan om att få behålla medborgarskapet innan nämnda ålder föreskrivs nämligen i dansk lagstiftning att danska medborgare som är födda utanför Danmark och som aldrig har varit bosatta eller uppehållit sig där under förhållanden som visar på verklig anknytning till Danmark förlorar sitt medborgarskap enligt lag. X hade således förlorat sitt danska medborgarskap och därmed sin ställning som unionsmedborgare, utan att danska myndigheter, mot bakgrund av unionsrätten, hade gjort någon proportionalitetsprövning av följderna av förlusten för hennes situation.

X väckte den 9 februari 2018 talan vid dansk domstol med yrkande om att nämnda beslut skulle ogiltigförklaras. Den hänskjutande domstolen, Østre Landsret (Appellationsdomstolen för östra Danmark, Danmark), önskade i detta sammanhang få klarhet i huruvida en sådan nationell lagstiftning om medborgarskap som den danska är förenlig med artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Domstolen (stora avdelningen) finner att en sådan nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten i den mån som den berörda personen har haft möjlighet att inom rimlig tid lämna in en ansökan om att få behålla eller återfå medborgarskapet, vilket möjliggör en bedömning av huruvida förlusten av medborgarskapet är proportionerlig mot bakgrund av unionsrätten och, i förekommande fall, att med retroaktiv verkan (*ex tunc*) få behålla eller återfå medborgarskapet. En sådan frist får börja löpa först när de behöriga myndigheterna vederbörligen har informerat personen om förlusten av

vederbörandes medborgarskap eller att en förlust är nära förestående, samt om rätten att inom denna frist ansöka om att få behålla eller återfå medborgarskapet.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att unionsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat, vid fastställandet av villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, föreskriver att bedömningen av huruvida det föreligger en verklig anknytning till denna medlemsstat ska grunda sig på ett beaktande av sådana kriterier som den berörda personens födelse- och bosättningsort samt villkoren för dennes vistelse i landet, eller att medlemsstaten begränsar denna bedömning till att avse perioden fram till den dag då personen fyllde 22 år.

Domstolen slår emellertid fast att behöriga nationella myndigheter och domstolar – i en situation i vilken medborgarskapet i en medlemsstat förloras enligt lag vid en viss ålder med följd att även ställningen som unionsmedborgare, och de rättigheter som följer av denna ställning, förloras – ska kunna bedöma följderna av denna förlust av medborgarskap, mot bakgrund av unionsrätten, och, i förekommande fall, låta den berörda personen få behålla sitt medborgarskap eller återfå det med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

Vad närmare bestämt gäller fristen för att inge en ansökan om en sådan bedömning i syfte att behålla eller återfå sitt medborgarskap ankommer det, i avsaknad av en exakt tidsfrist i unionsrätten, på varje medlemsstat att fastställa de processuella regler som är avsedda att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, under förutsättning att dessa regler är förenliga med bland annat effektivitetsprincipen och inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. Medlemsstaterna får i detta avseende, med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen, kräva att en sådan ansökan lämnas in till de behöriga myndigheterna inom rimlig tid.

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som förlusten av medborgarskapet i en medlemsstat medför, när denna förlust medför förlust av ställningen som unionsmedborgare, för det faktiska utövandet av de rättigheter som tillkommer unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF, kan nationella regler eller nationell praxis som kan hindra den berörda personen från att ansöka om att det görs en bedömning av huruvida dessa följder är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten emellertid inte anses vara förenliga med effektivitetsprincipen. När personen i fråga inte i vederbörlig ordning har informerats om rätten att ansöka om en sådan bedömning och om den frist inom vilken personen ska lämna in en sådan ansökan, kan vederbörandes ansökan således inte avvisas på grund av att denna frist har löpt ut.

Eftersom en berörd person, såsom X, vid bedömningen av huruvida följderna av förlusten av det danska medborgarskapet är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten, ska kunna åberopa samtliga relevanta omständigheter som kan ha inträffat fram till att vederbörande fyller 22 år, finner domstolen att tidsfristen ska vara rimlig och sträcka sig utöver den tidpunkt då den berörda personen uppnår denna ålder. Denna rimliga tidsfrist får för övrigt först börja löpa om de behöriga myndigheterna vederbörligen har informerat den berörda personen om att han eller hon har förlorat sitt medborgarskap eller om att detta är nära förestående, samt om rätten att inom denna frist ansöka om att behålla eller återfå medborgarskapet. I det motsatta fallet ska behöriga nationella myndigheter och domstolar kunna göra en proportionalitetsprövning av följderna av förlusten av medborgarskapet i samband med att den berörda personen ansöker om en resehandling eller någon annan handling som styrker vederbörandes medborgarskap.

Den relevanta tidpunkt som ska beaktas vid en sådan bedömning är med nödvändighet den dag då den berörda personen fyllde 22 år, eftersom detta datum utgör en väsentlig del av de legitima kriterier som medlemsstaten har fastställt och som är avgörande för om medborgarskapet kan behållas eller om det förloras.

Domstolen erinrar slutligen om att avsaknaden av en möjlighet enligt nationell rätt att, på villkor som är förenliga med unionsrätten, få till stånd en bedömning av nationella myndigheter och, eventuellt, nationella domstolar, huruvida följderna av förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten och som i förekommande fall kan leda till att detta medborgarskap återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*), kan inte uppvägas av möjligheten till naturalisation, oavsett på vilka eventuella förmånliga villkor naturalisation kan beviljas.

3. Härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare

Dom av den 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailändsk mor till ett nederländskt underårigt barn) (C-459/20, EU:C:2023:499)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 20 FEUF – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium – En medlemsstats avslag på ansökan om uppehållstillstånd från en tredjelandsmedborgare vars underåriga barn är medborgare i den medlemsstaten – Barnet befinner sig utanför Europeiska unionen och har aldrig uppehållit sig inom unionen”

X, som är thailändsk medborgare, uppehöll sig lagligt i Nederländerna där hon var gift med A, som är nederländsk medborgare. Deras barn, som är nederländsk medborgare, föddes i Thailand och har alltid varit bosatt där. Efter barnets födsel återvände X till Nederländerna. År 2017, till följd av makarnas separation, återkallade de nederländska myndigheterna X uppehållsrätt. Efter äktenskapsskillnaden ansökte X, år 2019, om att få vistas i Nederländerna tillsammans med en annan medborgare i denna medlemsstat. Vid bedömningen av denna ansökan prövade de nederländska myndigheterna på eget initiativ huruvida X kunde erhålla en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF för att kunna bosätta sig i unionen tillsammans med sitt underåriga barn, som är unionsmedborgare. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhet och rättsskipning, Nederländerna) avslog denna ansökan den 8 maj 2019. Samma dag utvisades X till Thailand.

X överklagade avslagsbeslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Domstolen i Haag, med sammanträdesort i Utrecht, Nederländerna), som är hänskjutande domstol i målet vid EU-domstolen. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i hur artikel 20 FEUF ska tolkas i förevarande fall.

I sin dom klargör domstolen under vilka förutsättningar en tredjelandsmedborgare kan komma i åtnjutande av en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF, när tredjelandsmedborgarens underåriga barn är unionsmedborgare men befinner sig utanför unionen och aldrig har uppehållit sig inom unionen.

Domstolens bedömning

Inledningsvis erinrar domstolen om att artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder, inbegripet beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt, som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. En förutsättning är därvid att det föreligger ett sådant beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren, som är tredjelandsmedborgarens familjemedlem, att ett beslut att neka tredjelandsmedborgaren uppehållsrätt skulle medföra att familjemedlemmen förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet. Så är fallet när unionsmedborgaren blir tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och lämna unionen helt och hållet eller förhindras att resa in och uppehålla sig i den medlemsstat där han eller hon är medborgare.

I förevarande fall bor det underåriga barnet, som är unionsmedborgare, sedan födseln i ett tredjeland och har aldrig uppehållit sig i unionen. Under dessa omständigheter anser domstolen för det första

att ett nekande av uppehållsrätt för en tredjelandsmedborgare som är förälder till ett barn som är unionsmedborgare kan påverka utövandet av barnets rättigheter enligt artikel 20 FEUF endast om det är utrett att barnet, tillsammans med föräldern, kommer att resa in i och uppehålla sig i den medlemsstat där barnet är medborgare, eller förena sig med föräldern i den medlemsstaten. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om så är fallet och huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan föräldern som är tredjelandsmedborgare och dennes underåriga barn.

Domstolen anger för det andra att ansökan om härledd uppehållsrätt för nämnda förälder, som barnet som är unionsmedborgare är beroende av, inte kan avslås med motiveringen att en flytt till medlemsstaten där barnet är medborgare – som är en förutsättning för att barnet ska kunna utöva sina rättigheter i egenskap av unionsmedborgare – inte ligger i barnets verkliga eller sannolika intresse. Varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier följer nämligen direkt av ställningen som unionsmedborgare, utan att det för utövandet av denna rätt krävs att det visas att unionsmedborgaren har något intresse av att göra denna rätt gällande eller har uppnått den ålder som krävs för att han eller hon, i juridisk mening, själv ska kunna utöva sina rättigheter i egenskap av unionsmedborgare.

Domstolen har förvisso tidigare slagit fast att de behöriga myndigheterna, vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt artikel 20 FEUF, ska sätta det berörda barnets bästa i främsta rummet.[141] Detta uttalande av domstolen gjordes emellertid inte med avseende på ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, utan avsåg tvärtom att klargöra att hänsyn till barnets bästa kunde utgöra hinder för att anta ett beslut som tvingar barnet att lämna unionen.

Slutligen lämnar domstolen klargöranden vad gäller bedömningen, i samband med en ansökan om härledd uppehållsrätt, av huruvida ett underårigt barn, som är unionsmedborgare, är beroende av sin förälder som är tredjelandsmedborgare. Domstolen anger bland annat att de behöriga myndigheterna ska beakta den situation som föreligger vid den tidpunkt då de ska besluta i ärendet, eftersom det åligger dessa myndigheter att bedöma vilka konsekvenser deras beslut kommer att få vad beträffar möjligheterna för det berörda barnet att faktiskt åtnjuta de rättigheter som det har enligt artikel 20 FEUF.

Denna bedömning ska dessutom alltid grunda sig på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. I synnerhet kan den omständigheten att den förälder som är tredjelandsmedborgare inte alltid har skött den dagliga omvårdnaden av barnet men numera har ensam vårdnad om barnet, eller att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, skulle kunna sköta den dagliga och faktiska omvårdnaden om barnet, inte anses vara avgörande i detta avseende.

---

141 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2017, ***Chavez-Vilchez m.fl.*** (C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 71), och dom av den 5 maj 2022, ***Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga tillgångar)*** (C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 53).

III. Fri rörlighet inom unionen[142]

1. Etableringsfrihet

Dom av den 8 juni 20023, Prestige och Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448)

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Artikel 107.1 FEUF – Tjänst bestående i uthyrning av fordon med förare (Private Hire Vehicles, PHV) – Tillståndssystem som innebär att det, utöver ett tillstånd som ger rätt att tillhandahålla transporttjänster i och mellan städer i hela landet, krävs att ett andra verksamhetstillstånd utfärdas för att transporttjänster i stadsmiljö ska kunna tillhandahållas i en storstadsregion – Begränsning av antalet PHV-tillstånd till en trettiondedel av antalet taxitillstånd”

Prestige and Limousine, SL erbjuder tjänster i form av uthyrning av fordon med chaufför (nedan kallade PHV-tjänster) i storstadsregionen Barcelona (Spanien). P-L och fjorton andra företag som tillhandahåller samma tjänster, däribland företag knutna till internationella onlineplattformar, har vid Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien, Spanien) bestritt giltigheten av bestämmelser utfärdade av Área Metropolitana de Barcelona (storstadsregionen Barcelona, Spanien) (nedan kallad AMB) om hur sådana tjänster ska organiseras i staden Barcelona. I detta mål hyser nämnda domstol tvivel om huruvida den aktuella lagstiftningen är förenlig med framför allt etableringsfriheten.

Enligt nämnda bestämmelser krävs utöver det nationella tillståndet för att tillhandahålla PHV-tjänster i och mellan städer i Spanien ytterligare ett tillstånd för att tillhandahålla PHV-tjänster i tätorten Barcelona. Vidare begränsas antalet tillstånd för PHV-tjänster till en trettiondedel av antalet tillstånd för taxitjänster för denna tätort. Enligt den hänskjutande domstolen var det huvudsakliga syftet med lagstiftningen att minimera konkurrensen från PHV-tjänster för taxinäringen till ett minimum.

För att motivera åtgärderna i fråga har AMB bland annat åberopat målet att säkerställa taxitjänsternas kvalitet, säkerhet och tillgänglighet och har gjort gällande att dessa tjänster betraktas som en ”tjänst av allmänt intresse”. Taxiverksamhet är nämligen starkt reglerad, då dessa tjänster bland annat omfattas av tillståndskvoter, reglerade taxor, en skyldighet att utföra allmänna transporter och att vara tillgängliga för personer med nedsatt rörlighet. AMB har vidare anfört att den ekonomiska bärkraften hos taxiverksamheten verkar äventyras av den ökande konkurrens som härrör från verksamheten med PHV-tjänster.

I sin dom slår domstolen fast att kravet på ytterligare ett specifikt tillstånd för att tillhandahålla PHV-tjänster i tätorten Barcelona på vissa villkor kan vara förenligt med artikel 49 FEUF. Denna artikel utgör däremot hinder för en begränsning av antalet tillstånd för PHV-tjänster, eftersom denna åtgärd förefaller gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen avseende en god organisering av transporter, trafik och det offentliga utrymmet samt skyddet för miljön.

Domstolens bedömning

---

[142] Under denna rubrik ska även följande domar nämnas: dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), ***Chief Appeals Officer m.fl.*** (C-488/21, EU:C:2023:1013), vilken presenteras under rubrik II.1 Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet, dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010), vilken presenteras under rubrik VIII.1 Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF), dom av den 9 februari 2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Återkallande av en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd)*** (C-402/21, EU:C:2023:77), vilken presenteras under rubrik XVII.2 Tolkning av ett internationellt avtal.

Domstolen underkänner inledningsvis de argument som parterna i det nationella målet har anfört till stöd för påståendet att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. Det förhållandet att svaren på tolkningsfrågorna i förevarande fall klart framgår av domstolens praxis, medför inte att begäran om förhandsavgörande ska avvisas utan att domstolen ges behörighet att besvara begäran genom beslut.[143] Det förhållandet att en nationell högsta domstol, inom ramen för ett mål som uppvisar likheter med det nationella målet, redan har prövat huruvida de unionsrättsliga bestämmelser som den hänskjutande domstolen har hänvisat till eventuellt kan vara relevanta innebär inte att en begäran om förhandsavgörande som syftar till att EU-domstolen ska uttala sig om tolkningen av dessa bestämmelser, i enlighet med artikel 267 FEUF, ska avvisas.

Efter att ha slagit fast att de två åtgärder som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen inte framstår som att statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, ges till företag som tillhandahåller taxitjänster, prövar domstolen därefter huruvida dessa åtgärder är förenliga med artikel 49 FEUF. Domstolen påpekar inledningsvis att dessa bestämmelser de facto begränsar tillträdet till marknaden för varje nykomling, vilket i sin tur begränsar antalet tillhandahållare av PHV-tjänster med etableringsort i denna tätort, och därför ska anses utgöra inskränkningar i den etableringsfrihet som garanteras i sistnämnda bestämmelse.

Vad därefter gäller frågan huruvida det föreligger tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera sådana inskränkningar, anser domstolen att målet avseende god organisering av transporter, trafik och det offentliga utrymmet samt skyddet för miljön i en sådan tätort kan utgöra sådana skäl. Så är emellertid inte fallet när det gäller målet att säkerställa taxitjänsternas ekonomiska livskraft, eftersom bevarandet av en jämvikt mellan de två ifrågavarande vägtransportsätten i fråga är ett rent ekonomiskt skäl. Den omständigheten att taxitjänster i spansk rätt kvalificeras som ”tjänster av allmänt intresse” saknar betydelse i detta avseende. De egenskaper som AMB åberopat visar visserligen att regleringen av taxitjänster bland annat syftar till att säkerställa taxitjänsternas kvalitet, säkerhet och tillgänglighet, till förmån för användarna. Det framgår däremot att de åtgärder som är aktuella i det nationella målet inte i sig eftersträvar dessa mål. Domstolen konstaterar även att det inte framgår att ett särskilt uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, som i förekommande fall kan omfattas av begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 FEUF, har anförtrotts tillhandahållare av taxitjänster.

Slutligen analyserar domstolen proportionaliteten av dels kravet på ytterligare tillstånd, dels begränsningen av tillstånden för PHV-tjänster till en trettiondel av antalet taxilicenser. Domstolen drar slutsatsen att denna första åtgärd är ägnad att uppnå de angivna målen och kan anses vara nödvändig för att uppnå dessa mål. Med hänsyn till den aktuella tjänstens art och till att det är omöjligt att skilja mellan bilar som används för att tillhandahålla PHV-tjänster och bilar som används för privat bruk i ett stort stadsområde, kan en efterhandskontroll vidare anses ske för sent för att säkerställa att den verkligen blir effektiv. Kravet på ett ytterligare tillstånd kan således vara motiverat, under förutsättning att tillståndet grundar sig på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, vilka utesluter allt godtycke och inte innebär att kontroller som redan har utförts inom ramen för det nationella tillståndsförfarandet, men som tillgodoser särskilda behov i den berörda tätorten, överlappar varandra. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida dessa villkor är uppfyllda i förevarande fall.

Den andra åtgärden framstår däremot inte som ägnad att säkerställa förverkligandet av målen avseende god organisering av transporter, trafik och det offentliga utrymmet. För det första har inte de argument vederlagts inför domstolen som anförts till stöd för PHV-tjänster, vilka syftar till att visa

143 Se artikel 99 i domstolens rättegångsregler.

att dessa tjänster i själva verket kan främja förverkligandet av dessa mål, bland annat genom att minska användningen av privatbilar, genom att dessa tjänster bidrar till målet att uppnå en effektiv och inkluderande mobilitet genom sin digitaliseringsnivå och flexibiliteten i tillhandahållandet av dessa tjänster, och genom användningen av fordon som drivs med alternativa energikällor, vilket uppmuntras genom den statliga lagstiftningen om PHV-tjänster.

Det kan nämligen inte uteslutas att den inverkan som PHV-fordonsparken kan ha på transporter, trafik och det allmänna utrymmet i tätorten Barcelona eventuellt kan begränsas på ett lämpligt sätt genom mindre ingripande åtgärder än en begränsning av antalet tillstånd, såsom exempelvis organisering av PHV-tjänsterna, begränsningar av dessa tjänster under vissa tider eller trafikbegränsningar på vissa platser. Domstolen tillägger att det inte heller kan uteslutas att syftet att skydda miljön i tätorten Barcelona kan uppnås genom åtgärder som i mindre utsträckning inskränker etableringsfriheten, såsom begränsning av de utsläppsgränser som är tillämpliga på fordon som framförs i denna tätort.

Dom av den 13 juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568)

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för kapital – Etableringsfrihet – Förordning (EU) 2019/452 – Lagstiftning i en medlemsstat genom vilket det införs ett granskningssystem för utländska investeringar i inhemska företag som anses vara ’strategiska’– Beslut som antagits med stöd av denna lagstiftning genom vilket ett inhemskt bolag förbjudits att förvärva samtliga andelar i ett annat inhemskt bolag – Det förvärvade bolaget anses vara ’strategiskt’ på grund av att dess huvudsakliga verksamhet rör gruvutvinning av vissa basråvaror, såsom grus, sand och lera – Det förvärvande bolaget anses var en ’utländsk investerare’ på grund av att det ingår i en koncern där det yttersta moderbolaget har sitt säte i ett tredjeland – Skada eller risk för skada på statens intresse, allmän säkerhet eller allmän ordning i medlemsstaten – Mål som syftar till att säkerställa försörjningen av basråvaror till byggsektorn, särskilt på regional nivå”

Janes és Társa är ett ungerskt bolag vars huvudsakliga verksamhet består i gruvutvinning av grus, sand och lera i dess stenbrott i Lázi (distriktet Győr-Moson-Sopron, regionen Pannonhalma, Ungern).

Till följd av denna verksamhet kvalificeras Janes és Társa som ett ”strategiskt företag” i den mening som avses i en lag om inrättande av ett granskningssystem avseende utländska investeringar. Bolagets marknadsandel på den ungerska marknaden för produktion av de aktuella råvarorna uppges vara 0,52 procent.

Xella Magyarország är ett annat ungerskt bolag som ingår i en koncern vars yttersta moderbolag har sitt säte i Bermuda och ytterst tillhör en irländsk medborgare. Xella Magyarország är verksamt på den ungerska marknaden för byggmaterial och dess huvudsakliga verksamhet består i tillverkning av byggnadselement av betong. Bolaget köper omkring 90 procent av Janes és Társas årsproduktion, för att i sin fabrik i närheten av stenbrottet omvandla dessa råvaror till kalksandsten.

I oktober 2020 ingick Xella Magyarország ett köpeavtal i syfte att förvärva 100 procent av aktierna i Janes és Társa och begärde att den behöriga ministern skulle notera den aktuella transaktionen eller bekräfta att denna formalitet inte var nödvändig på grund av Xella Magyarországs ägarstruktur. Genom ett beslut som antogs i juli 2021 förbjöd nämnda minister genomförandet av den anmälda rättshandlingen och kvalificerade Xella Magyarország som ”utländsk investerare” på grund av att Xella Magyarország indirekt ägdes av LSF10 XL Investments, ett bolag registrerat i Bermuda.

Vidare gjorde samma minister gällande att det var av strategisk betydelse att utvinningen och försörjningen av råvaror var säker och förutsägbar, särskilt med tanke på de allvarliga störningar i de globala leveranskedjornas funktion som orsakats av covid-19-pandemin. Enligt ministern dominerades produktionen av stenmaterial för byggsektorn, såsom sand, grus och krossad sten, redan av utlandsägda ungerska producenter. En situation där Janes és Társa indirekt skulle komma

att ägas av ett bolag registrerat i Bermuda utgjorde således på längre sikt en risk för en tryggad försörjning av råvaror, såsom de som är aktuella i förevarande mål, vilket skulle kunna skada ”statens intresse” i vid bemärkelse.

I sin dom slår domstolen fast att EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet utgör hinder för det aktuella granskningssystemet avseende utländska investeringar. Detta system gör det nämligen möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt, när ett bolag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande över förstnämnda inhemska bolag. Domstolen underkänner således den ungerska regeringens argument att ett sådant förvärv skadar eller riskerar att skada statens intresse av att säkerställa försörjningstryggheten för byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller basråvaror.

Domstolens bedömning

Inledningsvis konstaterar domstolen att en nationell lagstiftning uppenbart utgör en inskränkning i etableringsfriheten för ett bolag i unionen, och förevarande fall en särskilt allvarlig inskränkning, om den ger myndigheterna i en medlemsstat rätt att med hänsyn till säkerhet och allmän ordning förbjuda ett bolag i unionen att förvärva en andel i ett ”strategiskt” bolag som ger bolaget möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över förvaltningen och kontrollen av sistnämnda bolag.

Därefter prövar domstolen huruvida denna inskränkning kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. Härvidlag erinrar domstolen om att en sådan motivering enligt domstolens praxis förutsätter att inskränkningen är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

I förevarande fall skulle det särskilda intresse som här är aktuellt, vilket syftar till att säkerställa säkerhet och kontinuitet i försörjningen till byggsektorn vad gäller vissa basråvaror, kunna omfattas av artikel 52.1 FEUF. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att en inskränkning av etableringsfriheten kan vara motiverad av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Det framgår emellertid av praxis att även om det står medlemsstaterna fritt att, i enlighet med sina nationella behov, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver, kan dessa skäl åberopas enbart då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse.

Vad specifikt gäller det mål som avser en tryggad försörjning av byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller vissa basråvaror, konstaterar domstolen att detta mål inte kan utgöra ett skäl som avser allmän säkerhet och följaktligen eventuellt kan motivera ett hinder för den etableringsfrihet som är i fråga i det nationella målet, vilket i förevarande fall är av särskilt allvarligt slag. Ett sådant mål kan nämligen inte anses utgöra ett ”grundläggande samhällsintresse” i den mening som avses i domstolens rättspraxis.

Vidare framgår det inte att det förvärv som förbjuds i det beslut som är aktuellt i det nationella målet verkligen kan ge upphov till ett ”verkligt och tillräckligt allvarligt hot” i den mening som avses i domstolens praxis. För det första köpte nämligen det förvärvande företaget före detta förvärv omkring 90 procent av produktionen av de berörda basråvarorna härrörande från det förvärvade företagets stenbrott medan återstående 10 procent av denna produktion köptes av lokala företag inom byggsektorn. För det andra är det allmänt känt att dessa basråvaror till sin natur har ett relativt lågt marknadsvärde i förhållande till i synnerhet transportkostnaden. Risken för att en betydande del av produktionen av nämnda råvaror exporteras framstår därför som föga sannolik eller till och med utesluten i praktiken.

2. Frihet att tillhandahålla tjänster[144]

Dom av den 16 mars 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215)

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Betaltjänster på den inre marknaden – Direktiv 2007/64/EG – Artikel 47.1 a – Information till betalaren efter mottagande av betalningsordern – Artiklarna 58, 60 och 61 – Betaltjänstleverantörens ansvar för icke auktoriserade betalningstransaktioner – Skyldighet för denne leverantör att ersätta betalaren för icke auktoriserade transaktioner – Ramavtal – Skyldighet för nämnde leverantör att ge nämnde betalare information om den berörde betalningsmottagaren”

ZG är bosatt i Belgien och innehar ett bankkonto hos Beobank i Belgien. Till kontot är ett betalkort kopplat. Natten mellan den 20 och den 21 april 2017 gjorde han en betalning på 100 euro med detta kort vid en inrättning i Valencia (Spanien). Därefter genomfördes två andra betalningar med detta kort och på samma mobila betalningsterminal, till ett belopp om 991 euro respektive 993 euro.

ZG har vid den hänskjutande domstolen bland annat yrkat ersättning för de två sistnämnda betalningarna som han anser vara ”icke auktoriserade transaktioner”. Han har förklarat att han inte längre minns inrättningens namn och adress och inte heller vad som hänt efter att ha intagit en dryck vid den aktuella inrättningen. Han anser sig ha blivit lurad, vilket underlättades av att han hade fått i sig ett narkotiskt preparat. Beobank vägrar emellertid att återbetala beloppen och anser att betalningarna hade auktoriserats alternativt att ZG åtminstone gjort sig skyldig till ”grov vårdslöshet”.

Detta bankorgan lämnade därefter endast ut en digital referens och geolokaliseringsuppgifter för den berörda terminalen till ZG, utan att ange identiteten på den aktuella betalningsmottagaren med några andra uppgifter än ”COM SU VALENCIA ESP”. Den bank som används av mottagaren av de omtvistade betalningarna vägrar i sin tur att lämna ut identifieringsuppgifter om vederbörande till Beobank.

I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen få klarhet i omfattningen av betaltjänstleverantörens skyldighet enligt en bestämmelse i direktiv 2007/64[145] att ”om så är lämpligt” ge betalaren information om mottagaren av en betalningstransaktion. EU-domstolens svar på denna fråga skulle göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att dra slutsatser om Beobanks skyldighet att ersätta de omtvistade betalningarna.

I sin dom slår domstolen fast att betalarens betaltjänstleverantör enligt samma bestämmelse är skyldig att tillhandahålla betalaren information som gör det möjligt att identifiera den fysiska eller juridiska person som är mottagare av en betalningstransaktion som debiterats betalarens konto och inte endast den information som betaltjänstleverantören, efter att ha gjort erforderliga ansträngningar, förfogar över med avseende på denna betalning.

Domstolens bedömning

---

144 Under denna rubrik ska även följande domar nämnas: dom av den 21december 2023, ***kommissionen/Danmark*** (C-167/22, EU:C:2023:1020), vilken presenteras under rubrik VII Transport, dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), vilken presenteras under rubrik VIII.2 Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF), dom av den 9 november 2023, ***Google Ireland m.fl.*** (C-376/22, EU:C:2023:835), vilken presenteras under rubrik XI internet och elektronisk handel.

145 Denna skyldighet föreskrivs i artikel 47.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG (EUT L 319, 2007, s. 1).

Domstolen erinrar inledningsvis om att det ansvarssystem för betaltjänstleverantörer som föreskrivs i artikel 60.1 i direktiv 2007/64 har varit föremål för en fullständig harmonisering. Detta innebär att såväl ett parallellt ansvarssystem med avseende på samma ansvarsgrundande händelse som ett konkurrerande ansvarssystem som möjliggör för betaltjänstanvändaren att göra gällande betaltjänstleverantörens ansvar på grundval av andra ansvarsgrundande händelser är oförenligt med direktivet.

En nationell domstol kan emellertid inte bortse från direktivets uppdelning mellan auktoriserade eller icke auktoriserade betalningstransaktioner, och kan således inte uttala sig om rätten till återbetalning utan att först kvalificera en transaktion som ”auktoriserad” eller ”icke auktoriserad”. Artikel 60.1, jämförd med artikel 86.1 i direktiv 2007/64,[146] utgör således hinder för att en betaltjänstanvändare gör gällande en betaltjänstleverantörs ansvar på grund av att denna tjänsteleverantör har underlåtit att fullgöra sin informationsskyldighet enligt artikel 47.1 a i direktiv 2007/64, i den mån detta ansvar rör återbetalning av betalningstransaktioner.

I den mån den hänskjutande domstolen anser det nödvändigt, i samband med bedömningen av huruvida de betalningar som är aktuella i det nationella målet är auktoriserade eller inte, att få kännedom om arten och omfattningen av den information som den berörda betalarens betaltjänstleverantör ska tillhandahålla betalaren enligt artikel 47.1 a i direktiv 2007/64, ska tolkningsfrågorna emellertid anses relevanta för utgången i det nationella målet.

Vad konkret gäller arten och omfattningen av den informationsskyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse anser domstolen, med hänsyn till att direktiv 2007/64 innebär en fullständig harmonisering, att dessa skyldigheter med nödvändighet utgör en skyldighet som medlemsstaterna ska genomföra utan möjlighet att avvika från den och utan att kunna mildra skyldigheten genom att kvalificera den som en skyldighet att agera på ett visst sätt snarare än en skyldighet att uppnå ett visst resultat. Det finns för övrigt inget i systematiken i artikel 47 som tyder på att unionslagstiftaren, genom att föreskriva skyldigheter som på ett precist sätt anger vilka åtgärder som ska vidtas, endast avsåg att ansträngningar skulle göras i detta avseende.

Den inskjutna satsen ”om så är lämpligt” i artikel 47.1 a i direktiv 2007/64 ska förstås så, att den information om mottagaren av en betalningstransaktion som betaltjänstleverantören ska lämna till den berörda betalaren, efter det att beloppet för en betalningstransaktion har debiterats betalarens konto eller vid den tidpunkt som överenskommits med tillämpning av artikel 47.2 i direktivet, omfattar den information som betaltjänstleverantören förfogar över eller borde ha förfogat över i enlighet med unionsrätten. Denna tolkning finner stöd i syftet med direktivet som bland annat består i att säkerställa att betaltjänstanvändare enkelt kan identifiera betalningstransaktioner genom att erhålla ”tydlig information [som är] på samma höga nivå [överallt]”. För att säkerställa dels en helt integrerad direkthantering av betalningar dels effektivare och snabbare betalningar måste informationen vara både nödvändig och tillräcklig och avse såväl betaltjänstavtalet som själva betalningstransaktionerna. Informationen bör stå i proportion till användarnas behov.

För att uppfylla dessa krav måste den information som betaltjänstleverantören ska lämna till den berörda betalaren i enlighet med artikel 47.1 a i direktiv 2007/64 vara tillräckligt precis och betydelsefull. I avsaknad av information med sådana egenskaper skulle betalaren nämligen inte med hjälp av denna information kunna identifiera den berörda betalningstransaktionen på ett säkert sätt. Den ”uppgift som gör det möjligt för betalaren att identifiera varje betalningstransaktion”, som avses i första ledet i artikel 47.1 a i direktiv 2007/64, gör det inte möjligt för den berörda betalaren att koppla

---

146 Bestämmelsen reglerar följderna, för medlemsstaterna, av den fullständiga harmonisering som direktivet genomför.

denna uppgift till en viss betalningstransaktion. När det talas om att den berörda betalarens betaltjänstleverantör ska ge betalaren nödvändig information för att uppfylla de krav som bestämmelsen föreskriver, åsyftas således med nödvändighet den ytterligare omständighet som avses i andra delen av meningen i artikel 47.1 a, det vill säga ”information om betalningsmottagaren”.

3. Fri rörlighet för kapital

Dom av den 12 oktober 2023, BA (Arvsöverlåtelser – Unionens sociala bostadspolitik) (C-670/21, EU:C:2023:763)

”Begäran om förhandsavgörande – Beskattning – Fri rörlighet för kapital – Artiklarna 63–65 FEUF – Arvsskatt – Kapitalrörelser mellan medlemsstaterna och tredjeländer – Fast egendom belägen i tredjeland – Fördelaktigare skattemässig behandling av fast egendom belägen i en medlemsstat eller i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet – Restriktion – Skäl – Bostadspolitik – Effektiv skattekontroll”

A var bosatt i Tyskland och avled år 2016. År 2013 testamenterade han till sin son, BA, som också är bosatt i Tyskland, en del av en fastighet belägen i Kanada, vilken hyrs ut för bostadsändamål.

I juli 2017 fastställde det behöriga skattekontoret den arvsskatt som BA skulle betala i Tyskland. Vid beräkningen av arvsskatten togs fastigheten upp till sitt fulla marknadsvärde. I mars 2018 begärde BA att arvsskatten skulle ändras så att fastigheten skulle tas upp till 90 procent av marknadsvärdet, i enlighet med den tyska lagstiftningen om arvs- och gåvoskatt. BA påpekade att enligt den tyska lagstiftningen krävs, för att fastigheten ska kunna omfattas av denna skattefördel, att den är belägen i Tyskland, i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,[147] och gjorde gällande att detta utgjorde en inskränkning i den fria rörlighet för kapital mellan medlemsstaterna och tredjeländer som stadgas i artikel 63 FEUF. Skattekontoret ansåg emellertid att nämnda bestämmelse inte utgör hinder mot att fast egendom belägen i någon av dessa tre landskategorier behandlas annorlunda än fast egendom av samma slag belägen i ett annat tredjeland än ett EES-land, och beslutade därför att avslå BA:s begäran om ändring och sedermera även hans klagomål mot det beslutet.

BA väckte talan vid den hänskjutande domstolen, som vill att EU-domstolen ska klargöra huruvida artikel 63 FEUF utgör hinder mot en nationell bestämmelse som innebär att en fastighet som hyrs ut för bostadsändamål i Kanada inte kan omfattas av en sådan skattefördel som den nu aktuella. För det fall att en dylik bestämmelse anses utgöra en restriktion för den fria rörligheten för kapital söker den hänskjutande domstolen även klarhet i huruvida denna restriktion kan motiveras av något av de skäl som anges i artikel 65 FEUF[148] eller av tvingande skäl av allmänintresse.

---

147 Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) (nedan kallat EES-avtalet)

148 I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”1. Bestämmelserna i artikel 63 ska inte påverka medlemsstaternas rätt att

a) tillämpa sådana bestämmelser i sin skattelagstiftning som skiljer mellan skattebetalare som har olika bostadsort eller som har investerat sitt kapital på olika ort,

b) vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

I sin dom slår EU-domstolen fast att artiklarna 63–65 FEUF utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att vid beräkningen av arvsskatt ska en bebyggd fastighet som ingår i privata tillgångar och är belägen i ett annat tredjeland än ett EES-land, vilken hyrs ut som bostad, tas upp till sitt fulla marknadsvärde, medan en fastighet av samma slag som är belägen inom landet, i en annan medlemsstat eller i ett EES-land, ska tas upp till 90 procent av marknadsvärdet vid beräkningen av arvsskatten.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att den aktuella lagstiftningen, som innebär att beviljandet av en skattefördel villkoras av var tillgångarna i arvet är belägna, leder till att fast egendom som är belägen i ett annat tredjeland än ett EES-land beskattas hårdare än fast egendom belägen inom landet, och därmed också till en minskning av värdet på arvet. Den kan dessutom avhålla en fysisk person med hemvist i Tyskland från att investera i fast egendom som hyrs ut för bostadsändamål och som är belägen i ett annat tredjeland än ett EES-land, och även från att behålla en sådan egendom som personen redan äger. En dylik lagstiftning utgör således en begränsning av den fria rörligheten för kapital i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF.

Domstolen undersöker därefter om denna restriktion kan motiveras med stöd av artikel 65 FEUF, och noterar härvid först och främst att enligt den aktuella lagstiftningen har beräkningen av arvsskatten ett direkt samband med marknadsvärdet på de tillgångar som ingår i kvarlåtenskapen. Detta innebär att det objektivt sett inte föreligger någon skillnad som kan motivera en ojämlik skattemässig behandling när det gäller det belopp som tas ut i arvsskatt för fast egendom belägen i Tyskland, i en annan medlemsstat eller i en stat som är part i EES-avtalet, respektive för fast egendom belägen i ett annat tredjeland än de som är parter i EES-avtalet. Under dessa omständigheter skulle det leda till att artikel 63.1 FEUF förlorade sitt innehåll om situationerna inte ansågs vara jämförbara enbart på grund av att fastigheten i fråga är belägen i ett annat tredjeland än ett EES-land, eftersom det är just restriktioner för gränsöverskridande kapitalrörelser är som förbjuds enligt artikel 63.1 FEUF.

Domstolen anser följaktligen att situationer som objektivt sett är lika behandlas olika i förevarande fall, och prövar därefter om denna skillnad i behandling kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse.

I detta avseende erinrar domstolen om att krav som är kopplade till en medlemsstats sociala bostadspolitik och finansieringen av denna i princip kan utgöra tvingande skäl av allmänintresse. Eftersom unionen har ett ekonomiskt och socialt ändamål ska de rättigheter som följer av EUF-

---

2. Bestämmelserna i detta kapitel ska inte påverka tillämpligheten av sådana restriktioner för etableringsrätten som är förenliga med fördragen. …”

fördragets bestämmelser om fri rörlighet också vägas mot de mål som eftersträvas med socialpolitiken, bland annat att åstadkomma ett fullgott socialt skydd. EES-avtalet å sin sida bekräftar det priviligierade förhållandet mellan unionen och staterna i Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta), och det är mot bakgrund av detta förhållande som ett av EES-avtalets huvudmål ska förstås, det vill säga att så långt som möjligt utsträcka den inre marknad som upprättats i unionen till Eftastaterna. Ett socialpolitiskt mål, såsom att främja och tillhandahålla bostäder till överkomliga hyror i medlemsstaterna och de stater som är parter i EES-avtalet, kan därför i princip utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera restriktioner för den fria rörligheten för kapital. Det kan emellertid konstateras att en sådan lagstiftning som den nu aktuella inte tycks vara ägnad att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att detta mål uppnås. Det ska i synnerhet noteras att denna lagstiftning är allmänt tillämplig, istället för att fokusera på områden där bristen på bostäder till överkomliga hyror är särskilt stor, såsom särskilt är fallet i tyska storstäder. Dessutom kan alla typer av fastigheter som hyrs ut för bostadsändamål – från den enklaste till den mest luxuösa – tas upp till 90 procent av sitt marknadsvärde vid beräkningen av arvsskatten. Nämnda lagstiftning tycks inte heller medföra någon skyldighet för arvingarna att behålla bostaden och hyra ut den under en viss period, vilket innebär att arvingarna först kan beviljas den aktuella skattefördelen och sedan sälja bostaden eller använda den som fritidsbostad. En dylik skattefördel kan följaktligen inte anses motiverad av syftet att främja och tillhandahålla bostäder till överkomliga hyror i medlemsstaterna och i de stater som är parter i EES-avtalet.

Domstolen noterar också att behovet av att upprätthålla en effektiv skattekontroll visserligen utgör ett tvingande skäl av allmänintresse, men det kan inte motivera den restriktion för den fria rörligheten för kapital som den aktuella nationella lagstiftningen ger upphov till. Efter att ha erinrat om de relevanta bestämmelserna i skatteavtalet mellan Tyskland och Kanada [149] konstaterar domstolen nämligen att de tyska myndigheterna kan begära nödvändiga upplysningar från de behöriga kanadensiska myndigheterna, för att kontrollera huruvida de villkor som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen är uppfyllda för att den skattefördel som är i fråga i det nationella målet ska kunna beviljas när fastigheten är belägen i Kanada.

149 Avtalet mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Kanada för undvikande av dubbelbeskattning beträffande skatter på inkomst och vissa andra skatter, förebyggande av skatteflykt samt handräckning i skatteärenden, ingånget i Berlin den 19 april 2001 (BGBl. 2002 II, s. 670).

IV. Gränskontroll, asyl och invandring

1. Asylpolitik

Dom av den 6 juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flykting som har begått ett allvarligt brott) (C-663/21, EU:C:2023:540)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/95/EU – Normer för när flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas – Artikel 14.4 b – Återkallande av flyktingstatus – Tredjelandsmedborgare som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott – Samhällsfara – Proportionalitetsprövning – Direktiv 2008/115/EU – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Verkställigheten av avlägsnandet skjuts upp”

Dom av den 6 juli 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flykting som har begått ett allvarligt brott) (C-8/22, EU:C:2023:542)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/95/EU - Normer för när flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas – Artikel 14.4 b – Återkallande av flyktingstatus – Tredjelandsmedborgare som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott – Samhällsfara – Proportionalitetsprövning”

Dom av den 6 juli 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Synnerligen allvarligt brott) (C-402/22, EU:C:2023:543)

”Begäran om förhandsavgörande - Direktiv 2011/95/EU - Normer för när flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas - Artikel 14.4 b - Återkallande av flyktingstatus - Tredjelandsmedborgare som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott - Samhällsfara - Proportionalitetsprövning”

Målet *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (*Flykting som har begått ett allvarligt brott*) (C-663/21) avser AA, som i december 2015 beviljades flyktingstatus i Österrike. Mellan mars 2018 och oktober 2020 dömdes han flera gånger till fängelse och böter för olika brott, bland annat olaga hot, skadegörelse, olaglig narkotikaanvändning och narkotikahandel, misshandel samt för att ha uppträtt aggressivt mot företrädaren för ett offentligt tillsynsorgan.

Genom beslut i september 2019 återkallade den behöriga österrikiska myndigheten AA:s flyktingstatus, fattade beslut om återvändande samt inreseförbud och fastställde en frist för frivillig avresa. Myndigheten angav dock samtidigt att AA inte fick avlägsnas.

Efter att AA överklagat beslutet, upphävde Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) beslutet från september 2019 genom dom i maj 2021. Den domstolen fann att AA genom lagakraftvunnen dom hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott och utgjorde en samhällsfara. Samma domstol fann emellertid att det var nödvändigt att göra en avvägning mellan asylmedlemsstatens intressen och den berörda tredjelandsmedborgarens intresse av att beviljas internationellt skydd, med beaktande av omfattningen och arten av de åtgärder som vederbörande skulle komma att utsättas för om skyddet återkallades. Eftersom AA skulle riskera att torteras eller dödas om han återvände till sitt ursprungsland, fann denna domstol att hans intressen vägde tyngre än Österrikes. Den behöriga österrikiska myndigheten överklagade den domen till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike).

Målet *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (*Flykting som har begått ett allvarligt brott*) (C-8/22) avser XXX, som i februari 2007 beviljades flyktingstatus i Belgien. Genom dom av

den december 2010 dömdes han till 25 års fängelse, bland annat rån med våld avseende flera föremål samt mord i syfte att genomföra rånet eller undkomma straff.

Den behöriga belgiska myndigheten återkallade hans flyktingstatus genom beslut i maj 2016. XXX överklagade det beslutet till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen, Belgien), som ogillande överklagandet genom dom i augusti 2019. Den domstolen bedömde att den fara som XXX utgör för samhället var en följd av att han dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Det ankom inte på myndigheten att visa att XXX utgjorde ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot samhället. Tvärtom ankom det på XXX att visa att han, trots att han dömts för ett synnerligen allvarligt brott, inte längre utgjorde en samhällsfara. XXX överklagade denna dom till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien).

Målet *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (*Synnerligen allvarligt brott*) (C-402/22) avser M.A., som i juli 2018 ansökte om internationellt skydd i Nederländerna. Den behöriga nederländska myndigheten avslog i juni 2020 denna ansökan med hänvisning till att M.A. år 2018 hade dömts till fängelse i 24 månader för att under en och samma kväll ha begått tre sexuella övergrepp, ett försök till sexuellt övergrepp och stöld av en mobiltelefon.

Efter överklagande från M.A. upphävde en domstol i första instans detta beslut. Den behöriga nederländska myndigheten överklagade denna dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna). Myndigheten har anfört för det första att de gärningar som lagts M.A. till last ska betraktas som ett enda brott och att detta brott är av ett synnerligen allvarligt slag, och för det andra att den omständigheten att M.A. dömts för ett synnerligen allvarligt brott i princip visar att han utgör en fara för samhället.

I dessa tre mål har de hänskjutande domstolarna frågat EU-domstolen om villkoren för att återkalla flyktingstatus med tillämpning av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95[150] och om avvägningen i detta sammanhang mellan den mottagande medlemsstatens intressen och den berörda personens intresse av att beviljas internationellt skydd.

I dessa tre domar, som meddelats samma dag, besvarar domstolen dessa frågor genom att precisera dels begreppen ”synnerligen allvarligt brott” och ”samhällsfara”, dels omfattningen av den proportionalitetsprövning som ska göras i detta sammanhang. Domstolen förklarar även förhållandet mellan återkallandet av flyktingstatus och antagandet av beslutet om återvändande.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 förutsätter att två olika villkor är uppfyllda, nämligen dels att den berörda tredjelandsmedborgaren genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, dels att det har visats att tredjelandsmedborgaren utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Att det första av dessa två villkor är uppfyllt kan således inte anses räcka för att fastställa att även det

---

150 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9). Artikel 14.4 b i detta direktiv föreskriver att ”[m]edlemsstater får återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ … om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott”.

andra villkoret är uppfyllt. En sådan tolkning av nämnda bestämmelse framgår av dess lydelse och av en jämförelse mellan denna och lydelsen av artiklarna 12.2 b[151] och 17.1 i direktiv 2011/95.[152]

När det gäller det första av dessa villkor ska begreppet ”synnerligen allvarligt brott”, i avsaknad av en uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av dess innebörd och räckvidd, ges en tolkning som är självständig och enhetlig inom hela unionen. Vad gäller den normala betydelsen i vanligt språkbruk av begreppet brott, avser det en handling eller en underlåtenhet som utgör en allvarlig överträdelse av det berörda samhällets rättsordning och som av denna anledning bestraffas som sådan i detta samhälle. Vidare avser uttrycket ”synnerligen allvarligt”, som kvalificerar begreppet brott på två sätt, ett brott av en exceptionellt hög allvarsgrad.

Vad därefter gäller det sammanhang i vilket begreppet ”synnerligen allvarligt brott” används, ska domstolens praxis avseende artikel 12.2 b i direktiv 2011/95, som hänvisar till ett ”grovt icke-politiskt brott”, och artikel 17.1 b i samma direktiv, som nämner ett ”allvarligt brott”, beaktas, eftersom dessa artiklar även syftar till att en tredjelandsmedborgare som har begått ett brott som har en viss grad av allvar ska berövas internationellt skydd. Vidare framgår det av en jämförelse mellan artiklarna 12, 14, 17 och 21 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren har uppställt skilda krav vad gäller brottets allvarsgrad, beroende på om det görs gällande för att motivera tillämpningen av ett undantag från internationellt skydd, eller för att återkalla detta skydd för flyktingen eller avvisa honom eller henne. I artikel 17.3 i direktiv 2011/95 hänvisas sålunda till förövandet av ”ett eller flera brott”. Artikel 12.2 b och artikel 17.1 b i direktivet hänvisar till förövandet av ett ”allvarligt brott”. Av detta följer att användningen av uttrycket ”synnerligen allvarligt brott” i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 tydligt visar att unionslagstiftaren har valt att som villkor för tillämpningen av denna bestämmelse, bland annat, kräva att ett synnerligen strängt villkor är uppfyllt, nämligen att det föreligger en lagakraftvunnen fällande dom för ett brott av en exceptionell allvarsgrad, högre än den som kännetecknar de brott som kan motivera tillämpningen av de ovannämnda bestämmelserna i direktivet.

Bedömningen av ett visst brotts allvarsgrad vid tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 ska förvisso göras på grundval av gemensamma normer och kriterier. Eftersom medlemsstaternas straffrättsliga system inte blivit föremål för allmänna harmoniseringsåtgärder, ska denna bedömning likväl göras med beaktande av de val som gjorts inom ramen för den berörda medlemsstatens straffrättsliga system, med avseende på vilka brott som sett till deras specifika kännetecken är särskilt allvarliga då de anses undergräva samhällets rättsordning mest allvarligt.

Eftersom denna bestämmelse anger att det ska vara fråga om en lagakraftvunnen dom för ”ett synnerligen allvarligt brott”, i singular, kan denna allvarsgrad inte uppnås genom en kumulering av separata brott, varav inget i sig självt utgör ett synnerligen allvarligt brott.

Slutligen ska, vid bedömningen av hur allvarligt ett sådant brott är, samtliga omständigheter i det aktuella fallet bedömas. I detta avseende är bland annat skälen i den fällande domen, arten och varaktigheten av den påföljd som utdömts och avtjänats, brottets art, samtliga omständighet kring

---

151 Artikel 12.2 b i direktiv 2011/95 föreskriver uttryckligen att en tredjelandsmedborgare inte ska ges flyktingstatus om han eller hon har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting. Det krävs inte på något sätt att tredjelandsmedborgaren utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.

152 Artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, om beviljande av subsidiärt skydd, vilket kan ge ett mer begränsat skydd än flyktingstatus, hänvisar i led b till att ett allvarligt brott har begåtts och i led d till att det föreligger en fara för samhället. Dessa omständigheter anges uttryckligen som alternativa villkor som var och en för sig innebär att subsidiärt skydd inte ska beviljas.

brottet, huruvida brotten var uppsåtligt eller inte samt arten och omfattningen av den skada som brottet orsakat.

Vad gäller det andra villkoret, det vill säga att det ska vara fastställt att en tredjelandsmedborgare utgör en samhällsfara i den mottagande medlemsstaten, konstaterar domstolen för det första att en sådan åtgärd som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 endast får vidtas om den berörda tredjelandsmedborgaren utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i denna medlemsstat. Domstolen preciserar bland annat att det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att den endast är tillämplig när tredjelandsmedborgaren ”utgör” en fara för samhället, vilket tyder på att hotet ska vara verkligt och faktiskt. Ju längre tid som gått mellan den lagakraftvunna fällande domen för ett synnerligen allvarligt brott och det beslut som fattas med stöd av denna bestämmelse, desto väsentligare är det att den behöriga myndigheten beaktar bland annat utvecklingen efter det att brottet begåtts, för att avgöra huruvida det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot vid den tidpunkt då den ska besluta om återkallande av flyktingstatus. Domstolen har i detta avseende även grundat sig på att det framgår av en jämförelse mellan olika bestämmelser i direktiv 2011/95 och artikel 14.4 b i detta direktiv att tillämpningen av sistnämnda bestämmelse är underkastad stränga villkor.

Vad för det andra gäller den behöriga myndighetens respektive den berörda tredjelandsmedborgarens roll vid bedömningen av huruvida hotet föreligger, ankommer det på den behöriga myndigheten vid tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 att i varje enskilt fall göra en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I detta sammanhang måste myndigheten förfoga över samtliga relevanta uppgifter och göra en egen bedömning av dessa omständigheter, för att kunna fastställa innebörden av sitt beslut och motivera beslutet på ett fullständigt sätt.

Slutligen ska medlemsstatens möjlighet att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 utövas med iakttagande av bland annat proportionalitetsprincipen. Denna princip innebär att det ska göras en avvägning mellan, å ena sidan, den samhällsfara som den berörda tredjelandsmedborgaren utgör i den medlemsstat där han eller hon befinner sig och, å andra sidan, skyddet enligt direktivet för personer som uppfyller de materiella villkoren i artikel 2 d i direktivet. I samband med denna bedömning ska den behöriga myndigheten beakta de grundläggande rättigheter vars efterlevnad unionsrätten ska säkerställa, och i synnerhet kontrollera om det finns andra åtgärder som i mindre utsträckning inkräktar på flyktingars rättigheter och grundläggande rättigheter och som är lika effektiva för att säkerställa skyddet av samhället i den mottagande medlemsstaten.

När myndigheten vidtar en sådan åtgärd är den emellertid inte skyldig att därutöver kontrollera att allmänintresset av att nämnda tredjelandsmedborgare återvänder till sitt ursprungsland väger tyngre än tredjelandsmedborgarens intresse av att behålla internationellt skydd, med hänsyn till omfattningen och arten av de åtgärder som vederbörande skulle utsättas för om han eller hon återvände till sitt ursprungsland. Följderna för den berörda tredjelandsmedborgaren eller samhället i den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren befinner sig om denne återvänder till sitt ursprungsland ska följaktligen inte beaktas vid antagandet av beslutet att återkalla flyktingstatus, utan i förekommande fall när den behöriga myndigheten avser att anta ett beslut om återvändande avseende tredjelandsmedborgaren.

I detta avseende påpekar domstolen att artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 delvis motsvarar de grunder för undantag som anges i artikel 33 i Genèvekonventionen.[153] Då den första av dessa bestämmelser, i de fall som avses där, föreskriver att medlemsstaterna under de omständigheter som anges i dessa bestämmelser får återkalla flyktingstatus, samtidigt som sistnämnda bestämmelsen för sin del tillåter avlägsnande av en flykting som befinner sig i någon av dessa situationer till ett land där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas, inrättar unionsrätten således ett mer utvidgat internationellt skydd av flyktingarna i fråga än det som säkerställs enligt konventionen. Av detta följer att den behöriga myndigheten, i enlighet med unionsrätten, kan ha rätt att med tillämpning av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 återkalla den flyktingstatus som beviljats en tredjelandsmedborgare, utan att nödvändigtvis ha rätt att avlägsna vederbörande till sitt ursprungsland. I processuellt hänseende förutsätter ett sådant avlägsnande dessutom att ett beslut om återvändande fattas, med iakttagande av de materiella och processuella garantier som föreskrivs i direktiv 2008/115.[154] I artikel 5 i det direktivet föreskrivs bland annat att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta principen om *non-refoulement* när de genomför detta direktiv. Återkallande av flyktingstatus med tillämpning av artikel 14.4 i direktiv 2011/95 kan således inte anses innebära ett ställningstagande beträffande den separata frågan huruvida vederbörande kan avlägsnas till sitt ursprungsland. I detta sammanhang preciserar domstolen vidare att artikel 5 i direktiv 2008/115 utgör hinder för att anta ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare när det är utrett att det enligt principen om non-refoulement är uteslutet att avlägsna tredjelandsmedborgaren till det planerade mottagarlandet under obestämd tid.

2. Invandringspolitik

Dom av den 18 april 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296)

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Invandringspolitik – Direktiv 2003/86/EG – Rätt till familjeåterförening – Artikel 5.1 – Inlämnande av en ansökan om inresa och vistelse för att utöva rätten till familjeåterförening – Nationell lagstiftning som föreskriver en skyldighet för referenspersonens familjemedlemmar att personligen lämna in en ansökan vid medlemsstatens behöriga diplomatiska beskickning – Omöjligt eller orimligt svårt att ta sig till den diplomatiska beskickningen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7 och 24”

X och Y, som är syriska medborgare, gifte sig år 2016 i Syrien. De har två barn, födda år 2016 respektive år 2018. År 2019 reste Y från Syrien till Belgien, medan X och deras två barn stannade kvar i staden Afrin i nordvästra Syrien, där de fortfarande befinner sig. I augusti 2022 beviljades Y flyktingstatus i Belgien.

---

153 Artikel 33 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), som trädde i kraft den 22 april 1954 och har kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen), har följande lydelse: ”1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. 2. Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land”.

154 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

Genom e-postmeddelande av den 28 september 2022 till Office des étrangers (utlänningsmyndigheten, Belgien) (nedan kallad myndigheten) ingav sökandenas advokat en ansökan om familjeåterförening i X:s och de båda barnens namn, så att de skulle kunna återförenas med Y i Belgien. I e-postmeddelandet preciserades att ansökan hade ingetts av sökandenas advokat till myndigheten, eftersom X och hennes barn befann sig under särskilt svåra omständigheter som hindrade dem från att bege sig till en belgisk diplomatisk beskickning för att där lämna in sin ansökan om familjeåterförening, vilket krävs enligt belgisk lagstiftning.

Den 29 september 2022 svarade myndigheten att det enligt denna lagstiftning inte var möjligt att inge en sådan ansökan via e-post och uppmanade sökandena att kontakta den behöriga belgiska ambassaden. Sökandena ansökte den 9 november 2022 om att den hänskjutande domstolen, såsom en interimistisk åtgärd, skulle förplikta belgiska staten att registrera ansökan om familjeåterförening. De anser att den belgiska lagstiftningen, som endast tillåter att familjemedlemmar till en flykting lämnar in en ansökan om inresa och vistelse personligen och vid en diplomatisk beskickning, även när dessa personer saknar möjlighet att bege sig dit, inte är förenlig med unionsrätten.

Den hänskjutande domstolen har bekräftat att det enligt belgisk rätt inte föreskrivs något undantag från denna skyldighet att inställa sig personligen i det inledande skedet av förfarandet i ett fall som det förevarande. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att X och hennes barn inte har någon verklig möjlighet att lämna Afrin för att bege sig till en behörig belgisk diplomatisk beskickning, eftersom de angränsande länder där dessa beskickningar är belägna inte är säkra för personer som flyr från Syrien eller har visat sig vara otillgängliga, på grund av att det är nödvändigt att passera en frontlinje. Även om det enligt artikel 5.1 i direktiv 2003/86[155] ankommer på medlemsstaterna att avgöra vem av referenspersonen eller dennes familjemedlemmar som får lämna in en ansökan om familjeåterförening, innebär den belgiska lagstiftarens val i förevarande fall att X och hennes barn fråntas varje möjlighet att lämna in sin ansökan. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida denna vägran äventyrar direktivets ändamålsenliga verkan eller om den strider mot de grundläggande rättigheter[156] som direktivet syftar till att skydda.

Inom ramen för förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande slår domstolen fast att direktiv 2003/86,[157] jämfört med stadgan,[158] utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att det för att lämna in en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening krävs att referenspersonens familjemedlemmar - särskilt när referenspersonen har beviljats flyktingstatus - infinner sig personligen på medlemsstatens diplomatiska eller konsulära beskickning med ansvar för den plats i utlandet där utlänningen har hemvist eller vistas, inbegripet i en situation där det är omöjligt eller orimligt svårt för dem att bege sig till denna beskickning. Medlemsstaten behåller emellertid en möjlighet att kräva att dessa familjemedlemmar inställer sig personligen i ett senare skede av förfarandet för ansökan om familjeåterförening.

Domstolens bedömning

---

155 Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12).

156 Härvid avses rätten till respekt för familjesammanhållning som garanteras i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), rätten att hänsyn tas till barnets bästa och barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till båda föräldrarna, vilka stadfästs i artikel 24 i stadgan.

157 Det rör sig om artikel 5.1 i direktiv 2003/86.

158 Domstolen avser artiklarna 7, 24.2 och 24.3 i stadgan.

För att komma fram till denna slutsats påpekar domstolen att det, för att uppnå syftet att främja familjeåterförening som eftersträvas med direktiv 2003/86, är nödvändigt att medlemsstaterna i dylika situationer visar prov på den flexibilitet som krävs för att de berörda personerna ska kunna lämna in sin ansökan om familjeåterförening i rätt tid, genom att underlätta inlämnande av en sådan ansökan och genom att i synnerhet tillåta användning av distanskommunikation. I avsaknad av en sådan flexibilitet innebär ett ovillkorligt krav på personlig inställelse vid den tidpunkt då ansökan lämnas in att det inte är möjligt att beakta eventuella hinder som skulle kunna försvåra det rent faktiska inlämnandet av en sådan ansökan, särskilt när referenspersonens familjemedlemmar befinner sig i ett land där en väpnad konflikt råder. När det gäller den särskilda situation som flyktingar befinner sig i, finner domstolen att avsaknad av all form av flexibilitet från den berörda medlemsstatens sida, med följd att flyktingens familjemedlemmar hindras från att lämna in sina ansökningar om familjeåterförening oavsett omständigheterna, kan leda till att de berörda personerna inte kommer att kunna iaktta den frist som föreskrivs i artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86,[159] och att deras familjeåterförening således skulle kunna underkastas ytterligare villkor. Detta skulle strida mot syftet att ägna särskild uppmärksamhet åt flyktingars situation. Kravet på personlig inställelse vid den tidpunkt då ansökan om familjeåterförening lämnas in, utan att undantag från detta krav medges för att beakta den konkreta situation som referenspersonens familjemedlemmar befinner sig i, leder till att det i praktiken blir omöjligt att utöva rätten till familjeåterförening. Om en sådan lagstiftning tillämpas utan nödvändig flexibilitet undergrävs det mål som eftersträvas med direktiv 2003/86 och direktivet berövas sin ändamålsenliga verkan.

Domstolen slår vidare slagit fast att en nationell bestämmelse enligt vilken det utan undantag krävs att referenspersonens familjemedlemmar inställer sig personligen för att lämna in en ansökan om familjeåterförening, även när det är omöjligt eller orimligt svårt att inställa sig, strider mot rätten till respekt för familjesammanhållning enligt artikel 7 i stadgan, i förekommande fall jämförd med artikel 24.2 och 24.3 i stadgan. En sådan skyldighet utgör ett oproportionerligt ingrepp i rätten till respekt för familjesammanhållning i förhållande till det – förvisso legitima – syftet att bekämpa bedrägerier i samband med familjeåterförening. Eftersom förfarandet för en ansökan om familjeåterförening sker i etapper, får medlemsstaterna begära att referenspersonens familjemedlemmar inställer sig personligen i ett senare skede av förfarandet, utan att det är nödvändigt att kräva att referenspersonens familjemedlemmar inställer sig då ansökan lämnas in. För att inte undergräva det syfte med direktiv 2003/86 som består i att främja familjeåterförening eller åsidosätta de grundläggande rättigheter som direktivet är avsett att skydda, måste en medlemsstat som kräver att referenspersonens familjemedlemmar ska inställa sig personligen i ett senare skede av förfarandet emellertid underlätta en sådan inställelse. Detta kan ske bland annat genom att konsulära handlingar eller passerkort utfärdas och genom att antalet erfordrade inställelser begränsas till vad som är absolut nödvändigt.

---

159 Denna bestämmelse har följande lydelse: ”Medlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.” I nämnda artikel 7.1 i samma direktiv 2003/86 föreskrivs i sin tur följande: ”När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,

b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,

c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.”

Dom av den 29 juin 2023, Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten) (C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:525)

”Begäran om förhandsavgörande – Invandringspolitik – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Direktiv 2003/109/EG – Artikel 9.4 andra stycket, artikel 14.1, artikel 15.4 andra stycket, artikel 19.2 och artikel 22 – Tredjelandsmedborgares rätt till ställning som varaktigt bosatta i en medlemsstat – EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som beviljats tills vidare av den första medlemsstaten – Tredjelandsmedborgarens bortavaro från den första medlemsstaten i mer än sex år – Åtföljande förlust av rätten till ställning som varaktigt bosatt – Ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd som utfärdats av den andra medlemsstaten med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109/EG – Den andra medlemsstatens avslag på ansökan på grund av att denna rätt gått förlorad – Villkor”

TE, som är ghanansk medborgare, och EF, som är pakistansk medborgare, beviljades EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i Italien, med påskriften ”*illimitata*” ([giltigt] tills vidare). År 2013 respektive år 2014 reste de in i Tyskland från Italien. På grundval av deras ställning som varaktigt bosatta i Italien beviljade de tyska myndigheterna dem, i enlighet med den tyska lagstiftningen om utlänningars vistelse,[160] uppehållstillstånd med en giltighetstid av ett år.

De ansökningar om förnyelse av uppehållstillstånd som TE och EF ingav avslogs senare av de tyska myndigheterna. TE och EF bestred avslagsbesluten i domstol. Vad gäller EF grundades beslutet att inte förnya uppehållstillståndet på det skäl som föreskrivs i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109,[161] det vill säga att han hade förlorat sin rätt till ställning som varaktigt bosatt i Italien på grund av att han inte hade varit bosatt i den medlemsstaten på mer än sex år. Samma skäl anfördes mot TE inom ramen för förfarandet för bestridande av beslutet att avslå hennes ansökan om förnyelse.

De tyska domstolar som hade att pröva överklagandena från TE respektive EF, det vill säga Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i Hessen, Tyskland) och Verwaltungsgericht Darmstadt (Förvaltningsdomstolen i Darmstadt, Tyskland), beslutade att hänskjuta flera frågor om tolkningen av direktiv 2003/109 till EU-domstolen.

I sin dom preciserar domstolen bland annat de villkor som ska vara uppfyllda när det, såsom i de nu aktuella fallen, fattas beslut om att neka förnyelse av en tredjelandsmedborgares uppehållstillstånd med motiveringen att vederbörandes bortavaro i mer än sex år från den medlemsstat som beviljade ställning som varaktigt bosatt har medfört att han eller hon har förlorat sin rätt till denna ställning.

Domstolens bedömning

Domstolen anger inledningsvis att rätten till ställning som varaktigt bosatt i den ”första medlemsstaten”[162] är ett nödvändigt villkor som måste vara uppfyllt av en tredjelandsmedborgare

---

160 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lag om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland) av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen.

161 Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, 2011, s. 1)

162 Enligt artikel 2 c i direktiv 2003/109 avses med första medlemsstat den medlemsstat som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt.

som med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109 önskar erhålla eller förnya ett uppehållstillstånd i den ”andra medlemsstaten”.[163] Härav följer att om den andra medlemsstaten konstaterar att den berörda tredjelandsmedborgaren har förlorat sin rätt till ställning som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten på grund av att vederbörande, i enlighet med vad som anges i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109, har varit borta från den första medlemsstaten i mer än sex år, så utgör detta ett hinder för en förnyelse av uppehållstillståndet.

Vad därefter gäller det datum som är relevant för prövningen av villkoret avseende rätten till ställning som varaktigt bosatt, klargör domstolen att detta är det datum då den berörda tredjelandsmedborgaren lämnade in sin ansökan om förnyelse av uppehållstillståndet med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109. Det finns emellertid inget som hindrar den andra medlemsstaten från att anta ett nytt beslut och, med tillämpning av artikel 22 i direktivet, neka förnyelse av uppehållstillståndet eller återkalla detta, om den finner att rätten till ställning som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten har upphört att gälla under tiden för det domstols- eller förvaltningsförfarande som rör ansökan om förnyelse.

Domstolen understryker slutligen att bevisbördan när det gäller rätten till ställning som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten i princip åvilar den berörda tredjelandsmedborgaren. Det följer likväl av direktiv 2003/109[164] att ett innehav av ett giltigt EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta innebär att det kan presumeras att tredjelandsmedborgaren fortfarande har rätt till nämnda ställning. Denna presumtion kan förvisso motbevisas, eftersom den andra medlemsstaten kan finna anledning att pröva huruvida ett av de skäl för förlust av ställning som varaktigt bosatt som avses i artikel 9 i direktiv 2003/109 föreligger. Detta förutsätter emellertid att det kan konstateras att det finns tillräckligt konkreta och samstämmiga indicier på att ett av dessa skäl kan vara tillämpligt.

Domstolen preciserar härvid vilka kontroller som den andra medlemsstaten är skyldig att utföra, i förekommande fall genom att begära bistånd av den första medlemsstaten i enlighet med principen om lojalt samarbete, för det fall det föreligger sådana indicier med avseende på det skäl som anges i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109.[165] I ett första skede ska tredjelandsmedborgaren ges möjlighet att lägga fram eventuella bevis för att han eller hon har vistats i den första medlemsstaten under den sexårsperiod som avses i denna bestämmelse, varvid en sammanlagd vistelse som uppgår till endast några dagar räcker för att förhindra att vederbörande förlorar sin rätt till ställning som varaktigt bosatt. Därefter ska den andra medlemsstaten, om det framgår att det är fråga om mer än sex års bortavaro, i enlighet med artikel 9.4 tredje stycket i direktiv 2003/109 kontrollera om den första medlemsstaten har utnyttjat möjligheten att föreskriva att varaktigt bosatta ”av särskilda skäl” behåller sin ställning i den medlemsstaten vid sådan bortovaro och, om så är fallet, huruvida ett sådant särskilt skäl föreligger.

3. Gränspassage

Dom av den 5 september 2023 (stora avdelningen), parlamentet/kommissionen (Undantag från viseringskravet för medborgare i Förenta staterna) (C-137/21, EU:C:2023:625)

---

163 Enligt artikel 2 d i direktiv 2003/109 avser detta begrepp ”andra medlemsstater än den som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt och där den varaktigt bosatte utövar sin rätt till bosättning”.

164 Närmare bestämt av artikel 15.4 första stycket i direktiv 2003/109, jämförd med skäl 11 i samma direktiv.

165 Denna princip stadfästs i artikel 4.3 FEU.

”Passivitetstalan – Förordning (EU) 2018/1806 – Artikel 7 första stycket f – Förteckning över tredjeländer vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser – Förteckning över tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav – Principen om ömsesidighet – Anmodan att anta en delegerad akt för att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet under en tolvmånadersperiod för medborgare i Amerikas förenta stater”

Genom förordning 2018/2001[166] fastställs förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser och förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. Enligt denna förordning har unionen upphöjt principen om full ömsesidighet i fråga om viseringar till en målsättning, i syfte att göra sin utrikespolitik mer trovärdig och konsekvent i förhållande till tredjeländer.[167] Förordningen stadgar i detta avseende att en mekanism bör föreskrivas som gör det möjligt för unionen att reagera på ett solidariskt sätt om ett tredjeland som finns upptaget i förteckningen i bilaga II i samma förordning beslutar att tillämpa viseringskrav för medborgarna i en eller flera medlemsstate.[168] Enligt förordningen delegeras befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 FEUF till kommissionen, bland annat för att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet för medborgare i ett sådant tredjeland.[169]

I april 2016 presenterade kommissionen ett meddelande[170] för parlamentet och rådet. I meddelandet angavs att en situation med icke-ömsesidighet kvarstod i förhållande till tre tredjeländer, däribland Amerikas förenta stater, som uppställde krav på visering för medborgare i fem medlemsstater. Sedan kommissionen konstaterat[171] att situationen med icke-ömsesidighet i viseringsfrågor numera endast rörde två tredjeländer, varav Amerikas förenta stater var det ena, antog parlamentet i mars 2017, en resolution[172] i vilken parlamentet ansåg att kommissionen var ”rättsligt skyldig att anta en delegerad akt – som tillfälligt häver viseringslättnaden för medborgare i de tredjeländer som inte har hävt

---

166 Rådets förordning (EG) nr 2018/1806 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (EUT L 303, 2018, s. 39).

167 Se skäl 14 i förordning 2018/1806.

168 Se skäl 15 i förordning 2018/1806.

169 Se skäl 17 och artikel 7 e, f och h i förordning 2018/1806. I artikel 7 föreskrivs särskilt följande:

”Om något av de tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II tillämpar viseringskrav för medborgare i åtminstone en medlemsstat ska nedanstående bestämmelser tillämpas:

…

f) Om det berörda tredjelandet inom 24 månader efter dagen för det offentliggörande som avses i led a tredje stycket inte har upphävt viseringskravet ska kommissionen anta en delegerad akt i enlighet med artikel 10 för att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet under en tolvmånadersperiod för medborgare i det tredjelandet. … Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6 ska medborgarna i det tredjeland som berörs av den delegerade akten, under perioderna för detta upphävande, inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

…”

170 Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet av den 12 april 2016, med rubriken ”Lägesrapport och tänkbara lösningar i fråga om den icke-ömsesidiga situationen med vissa tredjeländer när det gäller viseringspolitik” (COM(2016) 221 final).

171 I sitt andra meddelande om uppföljning av den 21 december 2016.

172 Europaparlamentets resolution av den 2 mars 2017 om kommissionens skyldigheter på området för ömsesidighet i fråga om viseringar i enlighet med artikel 1.4 i förordning (EG) nr 593/2001 (2016/2986(RSP) (EUT C 263, 2018, s. 2) (nedan kallad resolutionen från mars 2017).

viseringskravet för medborgare i vissa medlemsstater” och uppmanade kommissionen att anta en sådan akt. Kommission besvarade begäran i maj 2017 med att den inte ansåg sig skyldig att anta en sådan akt.[173] Till följd av kommissionens sjätte meddelande om uppföljning, som presenterades i mars 2020, upprepade parlamentet sin anmodan att en sådan delegerad akt skulle antas,[174] då Amerikas förenta stater fortsatte att uppställa krav på visering för medborgarna i fyra medlemsstater. Kommission besvarade även denna anmodan nekande.[175]

Parlamentet ansåg att artikel 7 första stycket f i förordning 2018/1806 medför en skyldighet för kommissionen att anta en delegerad akt när villkoren för att anta en sådan akt är uppfyllda, och väckte därför en passivitetstalan mot kommissionen med stöd av artikel 265 FEUF.

I sin dom prövar domstolen huruvida denna passivitetstalan kan upptas till sakprövning. Domstolen uttalar sig dels om den talefrist som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse, dels om begreppet ställningstagande i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen i en interinstitutionell kontext. Domstolen ogillar talan i sak med motiveringen att då kommissionen iakttagit de kriterier som uppställs i förordningen kan den inte anses ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den fann att den inte var skyldig att anta den begärda delegerade akten.

Domstolens bedömning

Domstolen inleder med att pröva huruvida talan kan upptas till sakprövning.[176]

Den första invändningen om rättegångshinder gäller att talan har väckts för sent. Parlamentet har nämligen väckt sin passivitetstalan efter att, genom resolutionen från oktober 2020, ha tillställt kommissionen en andra anmodan att vidta åtgärder medan någon sådan talan inte väckts till följd av resolutionen från mars 2017. Domstolen konstaterar i detta avseende att frågan huruvida parlamentet har åsidosatt den talefrist som föreskrivs i artikel 265 andra stycket FEUF således beror på huruvida denna andra anmodan, utifrån objektiva omständigheter avseende dess innehåll och kontext, ska anses skild från den första. I meddelandet som följde resolutionen från mars 2017 ansåg kommissionen att det ”i nuläget” skulle vara kontraproduktivt att anta en delegerad akt om att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet och att detta inte skulle tjäna målet att uppnå viseringsfria resor för alla unionsmedborgare. Genom resolutionen från oktober 2020 anmodade parlamentet kommissionen att ompröva den lösning som valts tre år tidigare mot bakgrund av hur situationen utvecklats sedan dess. Domstolen noterar härvid att olika skäl, såväl juridiska som politiska, kan ha föranlett parlamentet att inledningsvis avstå från att väcka talan sedan kommissionen antagit detta meddelande. Det var således efter att ha gjort en bedömning av hur situationen utvecklats sedan den första anmodan att vidta åtgärder antagits som parlamentet antog resolutionen från oktober 2020. Eftersom respektive anmodan att vidta åtgärder som dessa två resolutioner innehåller var skilda från varandra med avseende på såväl sitt innehåll som den kontext i

---

173 Genom sitt meddelande om uppföljning av den 2 maj 2017 (COM(2017) 227 final).

174 Europaparlamentets resolution om kommissionens skyldigheter på området för ömsesidighet i fråga om visering i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) 2018/1806 (2020/2605(RSP) (nedan kallad resolutionen från oktober 2020).

175 Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om fastställande av kommissionens ståndpunkt efter Europaparlamentets resolution av den 22 oktober 2020 om kommissionens skyldigheter på området för ömsesidighet i fråga om viseringar samt en lägesrapport (COM(2020) 851 final) (nedan kallat meddelandet från december 2020).

176 Enligt artikel 265 andra stycket FEUF ska en passivitetstalan endast tas upp till prövning om den institution, det organ eller den byrå som berörs dessförinnan anmodats att vidta åtgärder. Om institutionen, organet eller byrån inom två månader efter denna anmodan inte tagit ställning får talan väckas inom en ytterligare frist av två månader.

vilka de antagits, finner domstolen att resolutionen från oktober 2020 inte kan anses ha varit ett sätt att kringgå den talefrist som föreskrivs i artikel 265 andra stycket FEUF och som började löpa i samband med anmodan att vidta åtgärder i resolutionen från mars 2017.

Vad gäller den andra invändningen om rättegångshinder, avseende huruvida kommissionen ska anses ha tagit ställning till parlamentets uppmaning genom sitt meddelande från december 2020, erinrar domstolen om att talan får väckas vid domstolen enligt artikel 265 första stycket FEUF för att få fastslaget att den berörda institutionen har underlåtit att vidta åtgärder i strid med fördragen. Domstolen erinrar härvid om att det förhållandet att en institutions svar på en anmodan att vidta åtgärder inte är tillfredsställande för den person som framfört anmodan inte innebär att svaret inte utgör ett ställningstagande som därmed medför att passiviteten upphör. I en interinstitutionell kontext kan denna bedömning emellertid inte tillämpas i en situation där det förhållandet att passivitetstalan inte kan upptas till prövning skulle innebära att den anmodade institutionen kan låta passiviteten fortgå. Så skulle emellertid vara fallet om det aktuella meddelandet från kommissionen skulle anses som ett ställningstagande i den mening som avses i artikel 265 andra stycket FEUF. En vägran att vidta åtgärder, hur klart den än kommer till uttryck, till följd av en anmodan att vidta sådana åtgärder som tillställts en institution med stöd av artikel 265 andra stycket FEUF kan nämligen hänskjutas till domstolen på grundval av nämnda bestämmelse så länge denna vägran inte medför att passiviteten upphör. Mot denna bakgrund finner domstolen att en institutions svar som, liksom i förevarande fall, består i en redogörelse för skälen till att nämnda institution anser att det saknas anledning att anta de begärda åtgärderna, i en interinstitutionell kontext, måste anses som en vägran att vidta åtgärder från denna institutions sida. Den ska således kunna hänskjutas till domstolen på grundval av artikel 265 FEUF.

Vidare, vad gäller den enda grund som parlamentet i sak har åberopat och som går ut på att kommissionen åsidosatt fördragen genom att inte, i enlighet med artikel 7 första stycket f i förordning 2018/1806, anta en delegerad akt för att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet för medborgare i Amerikas förenta stater, finner domstolen att det visserligen synes följa av nämnda bestämmelse att kommissionen är skyldig att anta en dylik akt när de föreskrivna villkoren för antagandet är uppfyllda. En sådan tolkning är emellertid utesluten mot bakgrund av den allmänna systematiken i första stycket i nämnda artikel 7 i förordning 2018/1806, vilken kännetecknas av att den ömsesidighetsmekanism som bestämmelsen inför består av en struktur som är uppdelad i flera etapper. En genomläsning av bestämmelserna i denna artikel 7, jämförd med skäl 17 i samma förordning, visar att kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om den ska anta en delegerad akt eller ej med stöd av nämnda artikel 7. Kommissionen har följaktligen ingen skyldighet att anta den aktuella delegerade akten vid utgången av den 24-månadersperiod som börjar löpa dagen för offentliggörandet av den underrättelse som avses i artikel 7 första stycket a i samma förordning.

Kommissionen ska däremot beakta de tre kriterier som anges i artikel 7 första stycket d i förordning 2018/1806 för att avgöra om det mot bakgrund av målet att uppnå fullständig ömsesidighet finns anledning att upphäva undantaget från viseringskravet för medborgare i tredjelandet i fråga, eller om det tvärtom finns skäl att avstå från att vidta en sådan åtgärd, med hänsyn till framför allt de yttre förbindelserna för medlemsstaterna, de länder som deltar i Schengensamarbetet och unionen själv.[177] Efter att ha undersökt dessa tre kriterier kommer domstolen fram till att kommissionen inte

---

177 I artikel 7 d i förordning nr 2018/1806 anges följande:

”Om något av de tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II tillämpar viseringskrav för medborgare i åtminstone en medlemsstat ska nedanstående bestämmelser tillämpas:

…

överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning i förevarande fall när den, efter att ha erhållit en anmodan att vidta åtgärder från parlamentet i oktober 2020, fann att den inte var skyldig att anta den delegerade akten i fråga. Domstolen ogillar följaktligen passivitetstalan.

---

d) Kommissionen ska, när den överväger ytterligare åtgärder i enlighet med led e, f eller h, beakta resultatet av de åtgärder som vidtagits av den berörda medlemsstaten för att säkerställa viseringsfria resor till det berörda tredjelandet, de åtgärder som vidtagits i enlighet med led b samt följderna av upphävande av undantaget från viseringskravet för unionens och dess medlemsstaters yttre förbindelser med tredjelandet i fråga.

…”

V. Straffrättsligt samarbete

1. Europeisk arresteringsorder

a. Den utfärdande myndighetens behörighet

Dom av den 31 januari 2023 (stora avdelningen), Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Förfarande för överlämnande av personer mellan medlemsstaterna – Villkor för verkställighet – Den utfärdande rättsliga myndighetens behörighet – Artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten att få sin sak prövad av en domstol som har inrättats enligt lag – Möjlighet att utfärda en ny europeisk arresteringsorder avseende samma person”

Sedan lagstiftning om självbestämmande för den autonoma regionen Katalonien (Spanien) antagits och en folkomröstning i denna fråga hållits, inledde Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien), som är den hänskjutande domstolen, ett straffrättsligt förfarande mot olika personer. Hösten 2019 utfärdade nämnda domstol flera europeiska arresteringsorder. Förfarandena för verkställighet av de europeiska arresteringsorderna som utfärdats mot Carles Puigdemont Casamajó och Antoni Comín Oliveres vilandeförklarades efter det att dessa hade valts som ledamöter i Europaparlamentet. När det gäller den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot Lluís Puig Gordi avslog Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien), genom beslut som meddelades i augusti 2020, ansökan verkställighet av denna, med motiveringen att den hänskjutande domstolen saknade behörighet att utfärda denna europeiska arresteringsorder. Genom ett avgörande i januari 2021 ogillade Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) överklagandet av detta beslut.

Den hänskjutande domstolen har mot denna bakgrund ställt en rad frågor till EU-domstolen, vilka i huvudsak syftar till att fastställa huruvida en verkställande rättslig myndighet får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder med hänvisning till att den utfärdande rättsliga myndigheten saknar behörighet att utfärda en sådan order eller att döma den åtalade personen, och huruvida rambeslutet om en europeisk arresteringsorder [178] utgör hinder mot att en ny europeisk arresteringsorder utfärdas efter det att verkställighet av den första arresteringsordern vägrats.

Domstolen (stora avdelningen) preciserar i sin dom bland annat under vilka villkor som den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att efterkomma en europeisk arresteringsorder på grund av att det finns en risk för att den eftersökta personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång[179] kommer att kränkas, för det fall denna person överlämnas, med beaktande av en sådan avsaknad av behörighet.

Domstolens bedömning

---

178 Rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslut 2002/584).

179 Denna rättighet är stadfäst i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Domstolen slår inledningsvis fast att en verkställande rättslig myndighet inte får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder med stöd av ett skäl för att vägra verkställighet som enbart följer av den verkställande medlemsstatens lagstiftning och inte av rambeslut 2002/584. Domstolen påpekar i detta sammanhang att alla de skäl som i dess praxis ansetts innebära en skyldighet eller en möjlighet att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder följer av rambeslut 2002/584. Att godta att en medlemsstat får lägga till andra skäl, grundade på nationell rätt, som gör det möjligt att inte verkställa en europeisk arresteringsorder skulle dessutom förhindra en välfungerande tillämpning av det förenklade systemet för överlämnande av personer som har inrättats genom detta rambeslut. Domstolen tillägger emellertid att en medlemsstat undantagsvis har rätt att åberopa ett skäl för att vägra verkställighet som hänför sig till skyldigheten att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheter som den berörda personen tillerkänns enligt unionsrätten,[180] med iakttagande av de strikta villkor som uppställs i domstolens praxis i detta avseende.

Domstolen slår därefter fast att den verkställande rättsliga myndigheten inte får kontrollera huruvida en europeisk arresteringsorder har utfärdats av en rättslig myndighet som var behörig att göra detta och inte får vägra att verkställa den europeiska arresteringsordern när den anser att så inte är fallet.[181] I artikel 6.1 i rambeslut 2002/584 föreskrivs att den utfärdande rättsliga myndigheten är den rättsliga myndighet i den utfärdande medlemsstaten som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt denna stats lagstiftning. Även om den verkställande rättsliga myndigheten, innan den verkställer en europeisk arresteringsorder, ska försäkra sig om att den europeiska arresteringsordern faktiskt har utfärdats av en rättslig myndighet, får den däremot inte kontrollera att den aktuella myndigheten är behörig att utfärda en sådan order enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten. Inom ramen för den processuella autonomi som medlemsstaterna tillerkänts ankommer det på varje medlemsstat att utse de rättsliga myndigheter som är behöriga att utfärda en europeisk arresteringsorder, varvid dessa rättsliga myndigheter därefter själva ska bedöma sin behörighet i detta avseende mot bakgrund av den utfärdande medlemsstatens lagstiftning.

Domstolen konstaterar sedan att den verkställande rättsliga myndighet som ska besluta om överlämnande av en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder inte får vägra att verkställa denna med hänvisning till att denna person, efter överlämnandet till den utfärdande medlemsstaten, riskerar att dömas av en domstol som saknar behörighet i detta avseende, såvida inte denna rättsliga myndighet

– dels förfogar över objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter som vittnar om systembrister eller allmänna brister i fråga om hur domstolsväsendet i den utfärdande medlemsstaten fungerar eller brister som påverkar domstolsskyddet av en objektivt identifierbar personkrets som den berörda personen tillhör, mot bakgrund av kravet avseende en domstol som upprättats enligt lag, vilket innebär att de berörda generellt i denna medlemsstat saknar tillgång till ett effektivt rättsmedel som gör det möjligt att kontrollera behörigheten för huruvida den brottmålsdomstol som ska döma dem,

– dels konstaterar att det, under de särskilda omständigheterna i det aktuella målet, finns grundad anledning att, mot bakgrund av de uppgifter som lämnats av den person som är föremål för den europeiska arresteringsordern, tro att den domstol som har att döma i det förfarande som denna person kommer att bli föremål för uppenbart saknar behörighet i detta avseende.

---

180 Artikel 1.3 i rambeslut 2002/584.

181 Domstolens prövning grundar sig på artiklarna 1.1, 1.2 och 6.1 i rambeslut 2002/584.

Domstolen erinrar särskilt om att en domstols behörighet att döma i ett mål är en del av det krav avseende en ”domstol som inrättats enligt lag” som följer av artikel 47 i stadgan. När en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder gör gällande att han eller hon, efter överlämnandet, kommer att bli utsatt för en kränkning av vederbörandes rätt till ett effektivt rättsmedel inför en opartisk domstol till följd av att den domstol som kommer att döma vederbörande saknar behörighet, ankommer det följaktligen på den verkställande rättsliga myndigheten att inom ramen för denna prövning i två steg bedöma huruvida det finns fog för detta påstående. När den verkställande rättsliga myndigheten anser att de uppgifter som den har tillgång till inte tycks visa att ovannämnda brister föreligger, får denna myndighet inte vägra att verkställa den europeiska arresteringsordern av detta skäl. När det i den utfärdande medlemsstaten finns rättsmedel som gör det möjligt att kontrollera behörigheten för den domstol som har att döma en sådan person (i form av den domstolens prövning av sin egen behörighet eller en möjlighet att överklaga till en annan domstol), kan nämligen risken för att denna person ska dömas av en domstol i den medlemsstaten som saknar behörighet i detta avseende i princip undanröjas genom att personen i fråga utnyttjar dessa rättsmedel. I avsaknad av uppgifter som tycks visa att ovannämnda brister föreligger får den verkställande rättsliga myndigheten inte presumera att sådana rättsmedel saknas, utan denna myndighet är tvärtom, i enlighet med principen om ömsesidigt förtroende, skyldig att vid sin bedömning utgå från att det finns verkningsfulla rättsmedel av detta slag.

Domstolen anser slutligen att flera på varandra följande europeiska arresteringsorder kan utfärdas mot en eftersökt person i syfte att få vederbörande överlämnad av en medlemsstat efter det att denna medlemsstat har vägrat att verkställa en första europeisk arresteringsorder avseende denna person, förutsatt att verkställigheten av en ny europeisk arresteringsorder inte skulle leda till en kränkning av de grundläggande rättigheter och de grundläggande rättsliga principer som stadgas i artikel 6 FEU [182] och att det är proportionerligt att utfärda den sistnämnda europeiska arresteringsordern. Det kan nämligen visa sig nödvändigt att utfärda en ny europeisk arresteringsorder, bland annat efter det att de omständigheter som utgjorde hinder för verkställigheten av den tidigare europeiska arresteringsordern inte längre föreligger. Vid prövningen av huruvida utfärdandet av en ny europeisk arresteringsorder är proportionerligt ska den utfärdande rättsliga myndigheten emellertid beakta arten och svårhetsgraden av det brott för vilket den eftersökta personen lagförs, följderna för denna person av den eller de europeiska arresteringsorder som tidigare utfärdats mot vederbörande eller utsikterna till verkställighet av en eventuell ny europeisk arresteringsorder.

b. Verkställighet av en europeisk arresteringsorder och villkor för överlämnande

Dom av den 18 april 2023 (stora avdelningen), E.D. L. (Skäl för att vägra verkställighet grundat på sjukdom) (C-699/21, EU:C:2023:295)

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 1.3 – Artikel 23.4 – Överlämnande mellan medlemsstaterna – Skäl för att vägra verkställighet – Artikel 4.3 FEU – Skyldighet till lojalt samarbete – Uppskov med verkställigheten av en europeisk arresteringsorder – Artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling – Allvarlig, kronisk och eventuellt obotlig sjukdom – Risk för att den person som berörs av den europeiska arresteringsordern drabbas av en allvarlig hälsoskada”

---

182 Denna skyldighet föreskrivs i artikel 1.3 i rambeslut 2002/584.

År 2019 utfärdade en kroatisk domstol en europeisk arresteringsorder mot den i Italien bosatte E.D.L. för lagföring. I samband med prövningen av verkställigheten av denna arresteringsorder beslutade Corte d'appello di Milano (Appellationsdomstolen i Milano, Italien) att E.D.L. skulle genomgå en rättspsykiatrisk undersökning. Undersökningen visade att E.D.L. led av en psykotisk störning som krävde fortsatt behandling och att det därför skulle vara olämpligt för honom att sitta i fängelse. Appellationsdomstolen i Milano fann därför att verkställigheten av den europeiska arresteringsordern skulle innebära ett avbrott i behandlingen av E.D.L. och medföra en försämring av hans hälsotillstånd, eller till och med utgöra en reell risk för självmord. I bestämmelserna i den italienska lag[183] som införlivar rambeslut 2002/584[184] om den europeiska arresteringsordern anges dock inte att överlämnande av en eftersökt person kan vägras av sådana hälsoskäl.

Appellationsdomstolen i Milano var osäker på huruvida dessa nationella bestämmelser var förenliga med konstitutionen och vände sig därför till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien). Enligt Författningsdomstolen omfattar de skäl för att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder som anges i rambeslut 2002/584 inte heller det fallet att den berörda personen vid ett överlämnande skulle utsättas för en allvarlig hälsofara på grund av att denne lider av en eventuellt permanent kronisk sjukdom, såsom den som E.D.L. lider av. Den beslutade därför att vända sig till EU-domstolen med frågor om hur rambeslutet ska tolkas i ett sådant fall.

EU-domstolen (stora avdelningen) klargör i sin dom under vilka förutsättningar en verkställande rättslig myndighet har möjlighet eller skyldighet enligt rambeslut 2002/584 att skjuta upp överlämnandet av en eftersökt person och att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder om denna person riskerar att drabbas av en allvarlig hälsoskada. Den slår även fast att den verkställande rättsliga myndigheten i ett sådant fall är skyldig att inleda en dialog med den utfärdande rättsliga myndigheten.

Domstolens bedömning

EU-domstolen konstaterar, för det första, att rambeslut 2002/584 inte föreskriver att verkställande rättsliga myndigheter får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder enbart av det skälet att den eftersökta personen lider av en allvarlig kronisk och eventuellt obotlig sjukdom. Med hänsyn till principen om ömsesidigt förtroende, som ligger till grund för området med frihet, säkerhet och rättvisa,[185] finns det nämligen en presumtion för att den vård och behandling som erbjuds i medlemsstaterna för bland annat sådana sjukdomar är lämplig, även på en kriminalvårdsanstalt.

Det framgår dock av artikel 23.4[186] i rambeslut 2002/584 att den verkställande rättsliga myndigheten har rätt att tillfälligt skjuta upp överlämnandet av den eftersökta personen, om det på grundval av

---

183 Legge n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (lag nr 69 om bestämmelser för att anpassa nationell rätt till rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna) av den 22 april 2005 (GURI nr 98, av den 29 april 2005, s. 6), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.

184 Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24).

185 Detta unionsrättsliga område regleras i artikel 67 och följande artiklar i EUF-fördraget och omfattar bland annat straffrättsligt samarbete.

186 I denna bestämmelse anges följande: ”Överlämnandet kan i undantagsfall skjutas upp tillfälligt, av allvarliga humanitära skäl, till exempel om det finns godtagbara skäl att anta att verkställigheten uppenbart skulle innebära en fara för den eftersöktes liv eller hälsa”.

objektiva uppgifter, såsom läkarintyg eller sakkunnigutlåtanden, finns synnerliga skäl att anta att verkställigheten av arresteringsordern uppenbart riskerar att äventyra den eftersökta personens hälsa, till exempel på grund av att denne drabbas av en sjukdom eller ett tillfälligt tillstånd av ohälsa före den planerade tidpunkten för överlämnandet.

EU-domstolen slår, för det andra, fast att det inte kan uteslutas att överlämnandet av en allvarligt sjuk person kan utsätta denne för en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, på grund av eller, under vissa omständigheter, oberoende av kvaliteten på den vård som finns tillgänglig i den utfärdande medlemsstaten, om det antas att den omänskliga eller förnedrande behandlingen skulle uppnå en lägsta allvarlighetsgrad som går utöver vad som oundgängligen är förenat med det lidande som frihetsberövandet medför.

Enligt EU-domstolen innebär det nu sagda följande. I ett fall där den verkställande rättsliga myndigheten, mot bakgrund av de objektiva uppgifter som den förfogar över, har grundad anledning att anta att ett överlämnande av en allvarligt sjuk eftersökt person skulle utsätta personen för en verklig risk för en kraftigt minskad förväntad livslängd eller en snabb, allvarlig och irreversibel försämring av hälsotillståndet, så är denna myndighet skyldig att skjuta upp överlämnandet. Nämnda myndighet är dessutom skyldig att begära att den utfärdande rättsliga myndigheten lämnar alla uppgifter som krävs för att det ska kunna säkerställas att det sätt som den lagföring som avses med den europeiska arresteringsordern kommer att ske eller förutsättningarna för ett eventuellt frihetsberövande av den eftersökta personen gör det möjligt att undanröja den aktuella risken. Om sådana garantier lämnas av den utfärdande rättsliga myndigheten, ska den europeiska arresteringsordern verkställas och en ny tidpunkt för överlämnande överenskommas.

EU-domstolen påpekar, för det tredje, att det skulle strida mot den allmänna systematiken i artikel 23.4 i rambeslut 2002/584 – där det talas om att överlämnandet får skjutas upp ”tillfälligt” – att ge en verkställande rättslig myndighet rätt skjuta upp överlämnandet av en eftersökt person under avsevärd tid, eller till och med på obestämd tid, i syfte att förhindra att risken för att den eftersökta personen drabbas av en allvarlig hälsoskada förverkligas.

Mot bakgrund av detta slår EU-domstolen fast följande. Den verkställande rättsliga myndigheten kan i undantagsfall, mot bakgrund av uppgifter som den utfärdande rättsliga myndigheten lämnat och andra uppgifter som den har tillgång till, komma att anse dels att det finns grundad anledning att anta att den eftersökta personen vid ett överlämnande löper en risk att drabbas av en allvarlig hälsoskada, dels att denna risk inte kan undanröjas inom rimlig tid. I ett sådant fall ska den verkställande rättsliga myndigheten, enligt artikel 1.3[187] i rambeslut 2002/584, jämförd med artikel 4 i stadgan, vägra att verkställa den europeiska arresteringsordern.

Dom av den 6 juni 2023 (stora avdelningen), O.G. (Europeisk arresteringsorder utfärdad mot en tredjelandsmedborgare) (C-700/21, EU:C:2023:444)

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Skäl till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras – Artikel 4.6 – Det eftersträvade målet är att underlätta den eftersökta personens återanpassning till samhället – Tredjelandsmedborgare som uppehåller sig eller är bosatta i den verkställande medlemsstaten – Likabehandling – Artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

[187] Av denna bestämmelse framgår att rambeslut 2002/584 inte påverkar skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna enligt artikel 6 FEU.

Den moldaviska medborgaren O.G. dömdes i Rumänien till fem års fängelse för skatteundandragande samt förskingring av belopp som skulle betalas i inkomstskatt och mervärdesskatt, gärningar han begått mellan september 2003 och april 2004. Den 13 februari 2012 utfärdade Judecătoria Brașov (Förstainstansdomstolen i Brașov, Rumänien) en europeisk arresteringsorder mot O.G., som under tiden hade flyttat till Italien, för verkställighet av ett fängelsestraff.

Genom en första dom av den 7 juli 2020 beslutade den italienska domstol som var behörig att pröva frågan om överlämnande[188] att O.G. skulle överlämnas till den utfärdande rättsliga myndigheten. O.G. överklagade denna dom till Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien), som upphävde den och återförvisade målet till appellationsdomstolen.

Enligt unionsrätten[189] får medlemsstaterna endast vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder av skäl som följer av rambeslut 2002/584,[190] däribland så kallade fakultativa vägransgrunder, det vill säga skäl till att vägra verkställighet som medlemsstaterna har möjlighet – men inte skyldighet – att föreskriva när de införlivar rambeslutet. En av de fakultativa vägransgrunderna avser möjligheten för den verkställande rättsliga myndigheten att vägra verkställighet av en arresteringsorder som har utfärdats för verkställighet av ett fängelsestraff i fall där den eftersökta personen uppehåller sig i, är medborgare eller bosatt i den verkställande medlemsstaten och där den aktuella medlemsstaten åtar sig att själv verkställa straffet i enlighet med sin nationella lagstiftning.[191]

Appellationsdomstolen konstaterade att den lagstiftning genom vilken detta fakultativa vägransgrund införlivas med italiensk rätt innebär att möjligheten att vägra överlämnande är begränsad till italienska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i unionen, medan denna möjlighet inte omfattar tredjelandsmedborgare, och detta inte ens om de styrker att de har etablerat starka ekonomiska, yrkesmässiga eller känslomässiga band i Italien.

Appellationsdomstolen fann vid sin prövning av frågan om överlämnande att det var utrett att O.G. var varaktigt etablerad i Italien såväl familjemässigt som yrkesmässigt. Mot denna bakgrund beslutade den att vända sig till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) för att få klarhet i huruvida nämnda lagstiftning är förenlig med författningen. Författningsdomstolen var i sin tur osäker på huruvida det förhållandet att den italienska lagstiftningen föreskriver att tredjelandsmedborgare som är stadigvarande bosatta i Italien ska överlämnas för verkställighet av ett fängelsestraff i utlandet innebär att lagstiftningen på ett obefogat sätt inskränker tillämpningsområdet för den fakultativa vägransgrunden i artikel 4.6 i rambeslutet, vars syfte är att underlätta den dömdes återanpassning till samhället efter avtjänat straff, vilket förutsätter att den dömdes familjeband och sociala band upprätthålls.

Författningsdomstolen ansåg att det, innan det prövades huruvida den aktuella italienska lagstiftningen var förenlig med den italienska författningen, var nödvändigt att pröva huruvida den var förenlig med unionsrätten och beslutade därför att vända sig till EU-domstolen med en begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av artikel 4.6 i rambeslutet.

---

188 Corte d'appello di Bologna (Appellationsdomstolen i Bologna, Italien) (nedan kallad appellationsdomstolen).

189 Artiklarna 1.2 samt 4 och 4a i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1).

190 Nedan kallat rambeslutet.

191 Denna fakultativa vägransgrund föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet.

I sin dom slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att denna bestämmelse i rambeslutet utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat om införlivande av den som innebär att tredjelandsmedborgare som uppehåller sig eller är bosatta i den medlemsstaten undantagslöst och automatiskt är undantagna från tillämpningsområdet för den fakultativa vägransgrund som anges i bestämmelsen och att den verkställande rättsliga myndigheten inte har rätt att göra en bedömning av tredjelandsmedborgares anknytning till nämnda medlemsstat. Den ger även närmare upplysningar om den bedömning som denna myndighet ska göra för att avgöra huruvida det finns skäl att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder som utfärdats mot en tredjelandsmedborgare som är bosatt i den verkställande medlemsstaten, och om de omständigheter som kan ge vägledning i frågan huruvida den eftersökta personens anknytning till den verkställande medlemsstaten är av sådant slag att den visar att han eller hon är tillräckligt integrerad i den staten och att dennes möjligheter till återanpassning till samhället efter verkställt straff därmed kommer att öka om straffverkställigheten sker i den verkställande medlemsstaten istället för i den utfärdande medlemsstaten.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av principen om ömsesidigt erkännande att huvudregeln är att en europeisk arresteringsorder ska verkställas. En verkställande rättslig myndighet får endast vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder av någon de fakultativa eller obligatoriska vägransgrunder som följer av rambeslut. Möjligheten att vägra verkställighet är utformad som ett undantag som ska tolkas restriktivt.

Vad gäller de fakultativa vägransgrunderna i artikel 4 i rambeslutet, framgår det av EU-domstolens praxis att medlemsstaterna har ett handlingsutrymme vid införlivandet av rambeslutet med sin nationella rätt. Det står således medlemsstaterna fritt att välja om de ska införliva dessa grunder med sin nationella rätt eller inte. De kan också välja att begränsa de fall då den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder, vilket underlättar överlämnandet av eftersökta personer, i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande.

Det finns emellertid gränser för det handlingsutrymme som en medlemsstat förfogar över om den väljer att införliva en fakultativ vägransgrund, såsom den som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet.

I detta avseende konstaterar EU-domstolen för det första följande. En medlemsstat som väljer att införliva denna fakultativa vägransgrund är skyldig att iaktta de grundläggande rättigheter och principer som följer av unionsrätten, däribland principen om allas likhet inför lagen, som anges i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[192] Denna princip innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.

Kravet på att situationerna ska vara lika för att man ska kunna konstatera att likabehandlingsprincipen har åsidosatts ska bedömas med beaktande av samtliga omständigheter som kännetecknar situationerna och i synnerhet utifrån föremålet för, och syftet med, den lag eller annan författning som medför den aktuella skillnaden i behandling, varvid principerna och målsättningarna på det område som denna lag eller annan författning tillhör ska beaktas.

EU-domstolen konstaterar därvid att den skillnad i behandling mellan å ena sidan italienska medborgare och medborgare i andra medlemsstater och å andra sidan tredjelandsmedborgare som

192 Nedan kallad stadgan.

den nu aktuella nationella lagstiftningen medför har införts i syfte att införliva artikel 4.6 i rambeslutet, i vilken det inte görs någon åtskillnad beroende på om den person som är föremål för den europeiska arresteringsordern – i fall där han eller hon inte är medborgare i den verkställande medlemsstaten – är medborgare i en annan medlemsstat eller inte.

Det framgår av ordalydelsen i och syftet med artikel 4.6 i rambeslutet att det inte kan presumeras att en tredjelandsmedborgare mot vilken det har utfärdats en europeisk arresteringsorder för straffverkställighet och som uppehåller sig eller är bosatt i den verkställande medlemsstaten nödvändigtvis befinner sig i en situation som är olik situationen för en medborgare i den medlemsstaten eller en medborgare i en annan medlemsstat som uppehåller sig eller är bosatt i den verkställande medlemsstaten och mot vilken det har utfärdats en sådan arresteringsorder. Vid tillämpning av den fakultativa vägransgrunden i denna bestämmelse måste nyss nämnda personer tvärtom anses kunna vara i en jämförbar situation om det framgår att de i verklig grad är integrerade i den verkställande medlemsstaten.

Detta innebär att en nationell lagstiftning som syftar till att införliva artikel 4.6 i rambeslutet inte kan anses vara förenlig med principen om allas likhet inför lagen i artikel 20 i stadgan om den innebär en skillnad i behandling mellan å ena sidan de egna medborgarna och övriga unionsmedborgare samt å andra sidan tredjelandsmedborgare, vilken består i att tredjelandsmedborgare undantagslöst och automatiskt är undantagna från tillämpningsområdet för den fakultativa vägransgrunden i denna bestämmelse, även om de uppehåller sig eller är bosatta i medlemsstaten och oberoende av i vilken grad de har integrerat sig i samhället i den medlemsstaten. Det kan nämligen inte anses finnas sakliga skäl för en sådan skillnad i behandling.

Det finns däremot inget som hindrar att en medlemsstat, vid införlivandet av artikel 4.6 i rambeslutet med sin nationella rätt, föreskriver ett krav på viss minsta sammanhängande vistelse- eller bosättningstid i landet för att tredjelandsmedborgare som är föremål för en europeisk arresteringsorder ska kunna omfattas av tillämpningsområdet för den fakultativa vägransgrunden i denna bestämmelse. Detta gäller dock under förutsättning att detta krav inte går utöver vad som behövs för att det ska kunna säkerställas att den eftersökta personen i verklig grad är integrerad i den verkställande medlemsstaten.

EU-domstolen konstaterar för det andra att ett införlivande av artikel 4.6 i rambeslutet inte får medföra att den verkställande rättsliga myndigheten fråntas det handlingsutrymme som den behöver för att kunna avgöra huruvida det finns skäl att vägra att verkställa den europeiska arresteringsordern mot bakgrund av det eftersträvade målet om återanpassning till samhället.

En lagstiftning som den nu aktuella äventyrar det eftersträvade målet om att underlätta den dömdes återanpassning till samhället, eftersom den innebär att den verkställande rättsliga myndigheten fråntas befogenheten att göra en bedömning av huruvida en tredjelandsmedborgare mot vilken en europeisk arresteringsorder har utfärdats har tillräcklig anknytning till den verkställande medlemsstaten för att avgöra huruvida dennes möjligheter till återanpassning till samhället efter verkställt straff kommer att öka om straffverkställigheten sker i den verkställande medlemsstaten.

EU-domstolen anger därefter att en verkställande rättslig myndighet, vid prövningen av huruvida verkställighet ska vägras av en europeisk arresteringsorder som utfärdats mot en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig eller är bosatt i den verkställande medlemsstaten, ska göra en samlad bedömning av samtliga konkreta omständigheter i den eftersökta personens fall som kan ge vägledning i frågan huruvida personens anknytning till den verkställande medlemsstaten är av sådant slag att den visar att denne är tillräckligt integrerad i den staten. Bland dessa omständigheter ingår tredjelandsmedborgarens familjeband samt språkliga, kulturella, sociala och ekonomiska band till den verkställande medlemsstaten samt vistelsens art, vistelsetiden och vistelsevillkoren.

Om den plats som den eftersökta personens familjeliv och intressen är centrerade till finns i den verkställande medlemsstaten ska det särskilt tas hänsyn till att personens återanpassning till

samhället efter avtjänat straff främjas av att han eller hon kan hålla tät och regelbunden kontakt med sin familj och sina närstående.

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017)

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 1.3 – Artikel 15.2 – Överlämnande mellan medlemsstaterna – Skäl för att vägra verkställighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 7 – Respekt för privatlivet och familjelivet – Artikel 24.2 och 24.3 – Hänsyn till barnets bästa – Barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna – Person som är mor till och sammanbor med små barn”

I juni 2020 utfärdade de belgiska myndigheterna en europeisk arresteringsorder mot GN för verkställighet av ett fängelsestraff för brott avseende människohandel och underlättande av olaglig invandring, som begåtts under åren 2016 och 2017.

GN greps i Bologna (Italien) den 2 september 2021. När hon greps var hon gravid, och gripandet skedde i närvaro av hennes knappt treåriga son, som bodde tillsammans med henne. Mot bakgrund av hennes situation begärde Corte d’appello di Bologna (Appellationsdomstolen i Bologna, Italien) utan framgång att de belgiska myndigheterna skulle lämna upplysningar om bland annat villkoren för verkställighet i Belgien av straff som utdöms mot mödrar som sammanbor med sina minderåriga barn och om de åtgärder som är tänkta att vidtas avseende dessa barn.

Genom dom av den 15 oktober 2021 vägrade den domstolen att överlämna GN med motiveringen att då de belgiska myndigheterna inte hade lämnat något tillfredsställande svar på dessa frågor, var det osäkert om det i belgisk rätt fanns något system för frihetsberövande jämförbart med det i Italien som skyddade rättigheterna för mödrar och små barn.

Detta avslagsbeslut överklagades till Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien), den hänskjutande domstolen, som har angett att varken den gällande italienska lagen [193] eller rambeslut 2002/584 [194] anger som ett skäl för att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder att den eftersökta personen är mor till små barn som sammanbor med henne. Den hänskjutande domstolen frågar sig emellertid om den kan vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder på grund av att ett överlämnande av en småbarnsmor till den utfärdande medlemsstaten skulle kunna undergräva hennes rätt till respekt för privatlivet och familjelivet samt barnets bästa, vilka skyddas genom artikel 7 respektive 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).[195]

---

193 Legge n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (lag nr 69 om bestämmelser för att anpassa nationell rätt till rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna) av den 22 april 2005 (GURI nr 98, av den 29 april 2005, s. 6), i den lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 10 av den 2 februari 2021 (GURI nr 30, av den 5 februari 2021), som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.

194 Rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslut 2002/584).

195 Artikel 7 i stadgan rör rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, medan artikel 24.2 föreskriver att ”[vid] all åtgärder som rör barn … Ska barnets bästa komma i främsta rummet”. Enligt artikel 24.3 i stadgan har ”[v]arje barn … rätt att

I sin dom slår domstolen (stora avdelningen) fast att rambeslut 2002/584,[196] jämfört med stadgan,[197] hindrar den verkställande rättsliga myndigheten från att vägra att överlämna en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder med motiveringen att denna person är mor till och sammanbor med små barn, såvida inte, för det första, myndigheten förfogar över uppgifter som visar att det finns en verklig risk för en kränkning av den personens grundläggande rätt till respekt för privatlivet och familjelivet och av dennes barns bästa på grund av systembrister eller allmänna brister vad gäller förhållandena under frihetsberövanden av småbarnsmödrar och förhållandena för insatserna för den faktiska vårdnaden av dessa barn i den utfärdande medlemsstaten, och, för det andra, att det finns grundad anledning att tro att de berörda personerna, med hänsyn till deras personliga situation, löper en sådan risk på grund av dessa förhållanden.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar inledningsvis att rambeslut 2002/584 inte föreskriver någon möjlighet att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder enbart av det skälet att den eftersökta personen är mor till små barn som sammanbor med henne. Med hänsyn till principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna föreligger det nämligen en presumtion för att de förhållanden under vilka en mor till sådana barn är frihetsberövad och den faktiska vårdnaden om barnen i den utfärdande medlemsstaten är anpassade till en sådan situation.

Rambeslut 2002/584[198] kan dock inte påverka skyldigheten att iaktta de grundläggande rättigheterna enligt stadgan, i detta fall mer specifikt rättigheterna enligt artiklarna 7, 24.2 och 24.3. Skyldigheten att beakta barnets bästa gäller således även i samband med en europeisk arresteringsorder som utfärdats mot en mor till små barn och som, även om ordern inte riktar sig till barnen, ändå får betydande konsekvenser för dem. Vidare har varje barn rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Det sistnämnda måste bedömas utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Möjligheten för en förälder och dennes barn att leva tillsammans utgör för övrigt en grundläggande del av familjelivet.

Härav följer att den verkställande rättsliga myndigheten i undantagsfall kan avstå från att verkställa den europeiska arresteringsordern om det finns en verklig risk för att verkställigheten av den skulle

---

regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa”.

196 Artikel 1.2 och 1.3 i rambeslutet.

197 Artiklarna 7, 24.2 och 24.3 i stadgan.

198 Artikel 1.3 i detta rambeslut.

leda till kränkning av ovannämnda grundläggande rättigheter. Det räcker dock inte för att en sådan risk ska anses styrkt att myndigheten inte är säker på att villkoren i den utfärdande medlemsstaten är jämförbara med dem i den verkställande medlemsstaten vad gäller frihetsberövande av mödrar till små barn och den faktiska vårdnaden om dessa barn. Myndigheten är skyldig att göra en prövning i två steg. Först ska den kontrollera om det föreligger systembrister eller allmänna brister vad gäller dessa villkor i den utfärdande medlemsstaten, eller brister vad gäller dessa villkor som mer specifikt påverkar en objektivt identifierbar grupp av personer. Därefter ska den pröva om det finns grundad anledning att tro att de personer som berörs av en europeisk arresteringsorder på grund av dessa förhållanden och med hänsyn till deras personliga situation löper en verklig risk att få sina grundläggande rättigheter kränkta.

Om den verkställande rättsliga myndigheten anser att den inte har tillgång till alla uppgifter som är nödvändiga för att fatta ett beslut om överlämnande, ska den begära att den utfärdande rättsliga myndigheten lämnar kompletterande uppgifter, vilket den sistnämnda är skyldig att göra. För att systemet med den europeiska arresteringsordern inte ska lamslås, måste myndigheterna samarbeta lojalt.[199]

Den verkställande rättsliga myndigheten ska följaktligen avstå från att följa den europeiska arresteringsordern enbart i det fallet att den bedömer att verkställigheten av den europeiska arresteringsordern kan medföra en verklig risk för att de berörda personernas grundläggande rättigheter kränks, mot bakgrund av de uppgifter som den förfogar över, inbegripet den eventuella avsaknaden av garantier från den utfärdande rättsliga myndigheten.

2. Rätt till information vid straffrättsliga förfaranden

Dom av den 22 juni 2023 (stora avdelningen), K.B. och F.S. (Prövning ex officio på det straffrättsliga området) (C-660/21, EU:C:2023:498)

”Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Straffrättsligt samarbete – Direktiv 2012/13/EU – Artiklarna 3 och 4 – Skyldighet för de behöriga myndigheterna att utan dröjsmål informera misstänkta och tilltalade om deras rätt att tiga – Artikel 8.2 – Rätt att göra gällande ett åsidosättande av denna skyldighet – Nationell lagstiftning enligt vilken en brottmålsdomstol inte får pröva ett sådant åsidosättande ex officio – Artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

Den 22 mars 2021 ombads K.B. och F.S. av polistjänstemän att identifiera sig och greps på bar gärning för stöld av bränsle.

Den franska domstol som ska pröva brottmålet mot K.B och F.S. konstaterade att utredningsåtgärder hade vidtagits och att självinkriminerande uttalanden inhämtats innan K.B. och F.S. informerades om sina rättigheter, i strid med den nationella lagstiftning[200] som införlivar artiklarna 3 och 4 i direktiv 2012/13.[201] Mot bakgrund av att det dröjde för länge innan de misstänkta anhölls och

---

199 Principen om lojalt samarbete stadgas i artikel 4.3 första stycket FEU.

200 I artikel 63-1 i straffprocesslagen anges bland annat att en person som anhålls omedelbart ska informeras av en kriminalpolis eller av en polistjänsteman under den förstnämndes överinseende, om att vederbörande har rätt att, vid förhandlingen, efter att ha uppgett sin identitet, lämna förklaringar, svara på de frågor som han eller hon fått eller tiga.

201 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 2012, s. 1).

informerades om sina rättigheter, bland annat rätten att tiga, anser den domstolen att rätten att inte vittna mot sig själv har åsidosatts. Under dessa omständigheter ska genomsökningen av bilen, anhållandet av de misstänkta och alla handlingar som följde av detta i princip ogiltigförklaras. I fransk straffrätt[202] ska invändningar om ett ogiltigt förfarande, såsom åsidosättande av skyldigheten att i samband med anhållandet informera en person om rätten att tiga, åberopas av den berörda personen eller dennes advokat innan något försvar i sak har lagts fram. Varken de misstänkta eller deras advokat framställde emellertid någon invändning om ogiltighet på grund av åsidosättande av denna skyldighet innan försvaret i sak lades fram.

Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att domstolarna, enligt Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), inte har rätt att ex officio ogiltigförklara ett förfarande, såvida det inte rör sig om domstolens bristande behörighet, eftersom – såsom i förevarande fall – den tilltalade, som har rätt att bistås av en advokat när han eller hon inställer sig eller företräds vid domstol, har möjlighet att göra gällande att förfarandet är ogiltigt innan något försvar i sak lagts fram, och denna tilltalade även har en sådan möjlighet i ett överklagandemål, för det fall vederbörande inte inställde sig eller inte företräddes i målet i första instans.

I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen frågat EU-domstolen huruvida förbudet för en nationell domstol att ex officio pröva ett åsidosättande av en sådan skyldighet som den som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i direktiv 2012/13, att utan dröjsmål informera misstänkta och tilltalade om deras rätt att tiga, är förenligt med unionsrätten.

I sin dom svarar EU-domstolen (stora avdelningen) att artiklarna 3, 4 och 8.2 i direktiv 2012/13, jämförda med artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan), inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär ett förbud för en brottmålsdomstol att, i syfte att kunna ogiltigförklara förfarandet, ex officio pröva huruvida de behöriga myndigheterna har åsidosatt sin skyldighet att utan dröjsmål informera misstänkta eller tilltalade om deras rätt att tiga, när dessa inte har saknat en konkret och faktisk möjlighet att bistås av en försvarare,[203] vid behov genom att använda sig av rättshjälp,[204] och när de, i förekommande fall, i likhet med sin advokat, har haft rätt att få tillgång till sin akt och att åberopa detta åsidosättande inom skälig tid.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar om att direktiv 2012/13[205] bygger på de rättigheter som fastställts i bland annat artiklarna 47 och 48 i stadgan och syftar till att främja dessa rättigheter i förhållande till misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden. Rätten att tiga garanteras inte enbart genom artikel 48 i stadgan, angående oskuldspresumtionen och rätten till försvar, utan även genom artikel 47 andra stycket, angående rätten att få sin sak prövad i en rättvis rättegång.

---

202 I förevarande fall artikel 385 i straffprocesslagen.

203 Enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet (EUT L 294, 2013, s. 1).

204 På de villkor som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (EUT L 297, 2016, s. 1).

205 Se skäl 14 i direktiv 2012/13.

Genom artiklarna 3.1 e, 3.2, 4.1 och 4.2 i direktiv 2012/13 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaternas behöriga myndigheter att utan dröjsmål informera misstänkta och tilltalade om deras rättigheter, bland annat om rätten att tiga. Denna information ska under alla omständigheter tillhandahållas senast före polisens eller någon annan behörig myndighets första officiella förhör med den misstänkta eller tilltalade.

Enligt artikel 8.2 i direktiv 2012/13 ska medlemsstaterna se till att misstänkta eller tilltalade eller deras försvarare ska ha rätt att, i enlighet med förfarandena i nationell rätt, angripa en eventuell underlåtenhet eller vägran från de behöriga myndigheternas sida att tillhandahålla information i enlighet med detta direktiv. Eftersom denna bestämmelse bland annat är avsedd att tillämpas i en situation där information om rätten att tiga har lämnats för sent ska misstänkta eller tilltalade eller deras försvarare kunna angripa denna bristande kommunikation.

Ovannämnda bestämmelse preciserar emellertid inte på vilket sätt och inom vilka tidsfrister misstänkta och tilltalade och, i förekommande fall, deras försvarare kan åberopa att skyldigheten att utan dröjsmål informera misstänkta och tilltalade om deras rätt att tiga har åsidosatts. Inte heller preciserar den de eventuella processuella konsekvenser som följer av en underlåtenhet att åberopa att denna skyldighet har åsidosatts, såsom möjligheten för brottmålsdomstolen att ex officio pröva ett sådant åsidosättande i syfte att kunna ogiltigförklara förfarandet. Medlemsstaterna har således ett utrymme för skönsmässig bedömning när de fastställer dessa närmare förutsättningar och konsekvenser.

Medlemsstaterna är emellertid, när de genomför artiklarna 3.1 e, 4.1 och 8.2 i direktiv 2012/13, enligt artikel 51.1 i stadgan, skyldiga att säkerställa iakttagandet av de krav som följer av såväl rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten att få sin sak prövad i en rättvis rättegång, såsom de stadfästs i artikel 47 första och andra styckena i stadgan, som av rätten till försvar enligt artikel 48.2 i stadgan, vilka konkretiseras genom dessa bestämmelser i direktiv 2012/13.

Domstolen påpekar i detta hänseende att det enligt fransk straffrätt,[206] enligt de förklaringar som den franska regeringen har lämnat, är möjligt för misstänkta eller tilltalade och, i förekommande fall, deras försvarare att när som helst, från anhållandet till dess att försvaret i sak läggs fram, göra gällande att det skett ett åsidosättande av skyldigheten att utan dröjsmål informera misstänkta och tilltalade om deras rätt att tiga, varvid det preciseras att såväl dessa misstänkta och tilltalade som deras försvarare har rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet och, bland annat, till det protokoll i vilket det fastställs att anhållandet och de rättigheter som är knutna till anhållandet har delgetts.

Medlemsstaterna kan, med stöd av det handlingsutrymme som de har enligt direktiv 2012/13, tidsmässigt begränsa åberopandet av ett sådant åsidosättande till skedet innan ett försvar i sak har lagts fram. Domstolen finner i synnerhet att förbudet för brottmålsdomstolen att ex officio pröva detta åsidosättande i syfte att kunna ogiltigförklara förfarandet i princip iakttar rättigheterna i stadgan, när misstänkta, tilltalade eller deras försvarare har haft en konkret och faktisk möjlighet att åberopa det aktuella åsidosättandet och när de har haft en rimlig tidsfrist för att göra detta och tillgång till handlingarna i målet.

Denna slutsats gäller emellertid endast under förutsättning att dessa personer på ett konkret och effektivt sätt, under den frist som gäller för dem för att åberopa ett åsidosättande av artiklarna 3.1 e och 4.1 i direktiv 2012/13, har åtnjutit rätten att bistås av en försvarare, såsom den slås fast i artikel 3 i

---

206 Särskilt artiklarna 63-1.3, 63-4-1 och 385 i straffprocesslagen.

direktiv 2013/48 och såsom den underlättas genom det rättshjälpssystem som föreskrivs i direktiv 2016/1919.

Det förhållandet att misstänkta och tilltalade ska ha en konkret och faktisk möjlighet enligt nationell rätt att bistås av en advokat utesluter emellertid inte att de, för det fall de avstår från denna möjlighet, i princip måste tåla de eventuella konsekvenserna av detta avstående, under förutsättning att avståendet skett i enlighet med direktiv 2013/48. Den misstänkta eller tilltalade ska i detta hänseende, muntligen eller skriftligen, ha fått tydlig och tillräcklig information avfattad på ett enkelt och begripligt språk om innebörden av rätten att bistås av en försvarare och om de eventuella konsekvenserna av att avstå från den, och avståendet ska vara frivilligt och otvetydigt.

Slutligen påpekar domstolen att det enligt Europadomstolens praxis, när ett förfarandefel har konstaterats, ankommer på de nationella domstolarna att bedöma huruvida detta fel har avhjälpts under det efterföljande förfarandet, eftersom avsaknaden av en sådan bedömning i sig, i princip, är oförenlig med kraven på en rättvis rättegång i den mening som avses i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.[207] För det fall en misstänkt inte i rätt tid har informerats om sin rätt att inte vittna mot sig själv och sin rätt att tiga, ska det bedömas huruvida det straffrättsliga förfarandet i sin helhet, trots denna brist, kan anses vara rättvist. Därvid ska en rad faktorer beaktas, bland annat huruvida de uttalanden som inhämtats utan sådan information ingår som en viktig del i bevisningen mot vederbörande samt styrkan hos övriga uppgifter i akten.[208]

3. Ömsesidigt erkännande av fällande domar i brottmål

Dom av den 12 januari 2023, MV (Bestämmande av gemensam påföljd) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Polissamarbete och straffrättsligt samarbete – Rambeslut 2008/675/RIF – Artikel 3.1 – Principen om likställande av tidigare fällande domar som meddelats i en annan medlemsstat – Skyldighet att ge sådana fällande domar samma verkan som tidigare inhemska fällande domar – Nationella bestämmelser om bestämmande av gemensam påföljd i efterhand – Flera brott – Fastställande av en gemensam påföljd – Begränsning på 15 år för tidsbegränsade fängelsestraff – Artikel 3.5 – Undantag – Brott som begåtts innan fällande domar meddelats eller verkställts i den andra medlemsstaten”

Den 10 oktober 2003 bortförde MV, som är fransk medborgare, en student från ett universitetsområde i Tyskland och våldtog henne. MV hade inte tidigare dömts för brott i Tyskland, men hade däremot vid flera tillfällen dömts för brott i Frankrike, bland annat till femton års fängelse. Samtliga dessa domar meddelades av franska domstolar efter nämnda datum och avsåg gärningar som begåtts före oktober 2003.

Efter att ha suttit i fängelse i Frankrike under 17 år och 9 månader överlämnades MV till de tyska myndigheterna i juli 2021. I februari 2022 dömde Landgericht Freiburg im Breisgau (Regiondomstolen i Freiburg im Breisgau) MV för de gärningar som begåtts den 10 oktober 2003 i Tyskland, förklarade honom skyldig till grov våldtäkt och dömde honom till sex års fängelse. Nämnda domstol fann att det ”verkliga straffvärdet” av de gärningar som MV hade begått i Tyskland uppgick till sju års fängelse.

---

207 Europadomstolen, 28 januari 2020, Mehmet Zeki Çelebi mot Turkiet, CE:ECHR:2020:0128JUD002758207, § 51.

208 Europadomstolen, 13 september 2016, Ibrahim m.fl. mot Förenade kungariket, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, §§ 273 och 274.

Med hänsyn till att det var omöjligt att i efterhand utdöma en gemensam påföljd för dessa gärningar och de gärningar för vilka påföljd utdömts i Frankrike, reducerade nämnda domstol emellertid detta fängelsestraff med ett år ”som kompensation”.

Den hänskjutande domstolen, till vilken denna dom har överklagats, vill i huvudsak få klarhet i huruvida domen är förenlig med bestämmelserna i rambeslut 2008/675,[209] i vilka det föreskrivs dels en princip om likställande av fällande domar som meddelats i andra medlemsstater,[210] dels ett undantag från denna princip.[211]

Den hänskjutande domstolen har mot denna bakgrund angett att de fällande domar som meddelats i Frankrike mot MV i princip skulle kunna beaktas vid bestämmande av gemensam påföljd om de likställs med fällande domar som meddelats i Tyskland. Vid bestämmande av gemensam påföljd i efterhand ska det emellertid tas hänsyn till den maximigräns på femton år som i tysk rätt föreskrivs för tidsbegränsade fängelsestraff. För det fall att de fällande domar som meddelats mot MV i Frankrike likställs med fällande domar i Tyskland, har denna maximigräns redan uppnåtts genom den påföljd på 15 års fängelse som MV dömts till i förstnämnda medlemsstat. Följaktligen kan den påföljd som han döms till i Tyskland i praktiken inte verkställas.

Den hänskjutande domstolen har därför frågat EU-domstolen huruvida ovannämnda princip är tillämplig i förevarande fall. Om denna princip inte är tillämplig önskar den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida den nackdel som följer av att det är omöjligt att i efterhand bestämma en gemensam påföljd måste anges och motiveras konkret vid fastställandet av den påföljd som ska dömas ut för det brott som begåtts i landet.

Domstolen preciserar i förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande innebörden av undantaget från principen om likställande av brottmålsdomar som meddelats i andra medlemsstater och medlemsstaternas skyldigheter vid tillämpningen av denna princip.

Domstolens bedömning

För det första slår domstolen fast att en medlemsstat, i samband med ett brottmålsförfarande mot en person, enligt rambeslut 2008/675[212] inte är skyldig att tillerkänna tidigare fällande domar som meddelats i en annan medlemsstat, mot samma person men för andra gärningar, verkningar som är likvärdiga med dem som tidigare inhemska fällande domar tillerkänns enligt nationella bestämmelser om bestämmande av gemensam påföljd, när dels det brott som föranlett detta förfarande har begåtts innan dessa tidigare domar meddelades, dels beaktandet av de tidigare fällande domarna i

---

209 Rådets rambeslut 2008/675/RIF av den 24 juli 2008 om beaktande av fällande domar avkunnade i Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en medlemsstat (EUT L 220, 2008, s. 32).

210 Denna princip stadgas i artikel 3.1 i rambeslut 2008/675, som har följande lydelse: ”Varje medlemsstat ska säkerställa att man vid ett brottmål mot en person beaktar tidigare fällande domar som avkunnats mot samma person på andra grunder i andra medlemsstater, om vilka uppgifter har erhållits enligt tillämpliga instrument om ömsesidig rättslig hjälp eller om utbyte av information som hämtats från kriminalregister, i den utsträckning som tidigare inhemska fällande domar beaktas och att likvärdig rättslig verkan tillerkänns dem som för tidigare inhemska fällande domar, i enlighet med nationell lagstiftning.”

211 Detta undantag stadgas i artikel 3.5 första stycket i rambeslut 2008/675, som har följande lydelse: ”Om det brott för vilket det nya förfarandet genomförs har begåtts innan en tidigare fällande dom har avkunnats eller till fullo verkställts ska punkterna 1 och 2 inte leda till ett krav på medlemsstaterna att tillämpa sådana nationella regler för fastställande av domar om tillämpningen av dessa regler på utländska fällande domar skulle begränsa domaren vid fastställandet av domen i det nya förfarandet”.

212 Se särskilt artikel 3.1 och 3.5 i rambeslut 2008/675.

enlighet med dessa bestämmelser skulle medföra att den nationella domstol vid vilken det nämnda förfarandet pågår var förhindrad att utdöma en verkställbar påföljd för den berörda personen.

Till stöd för denna slutsats erinrar domstolen först om att detta rambeslut[213] i princip ålägger medlemsstaterna att, i samband med ett brottmålsförfarande som inletts mot en person, beakta tidigare fällande domar som meddelats i en annan medlemsstat mot samma person för andra gärningar. När det brott som föranlett det nya förfarandet begicks innan den tidigare fällande domen meddelades eller helt verkställdes är medlemsstaterna emellertid, till följd av undantaget från denna princip, inte skyldiga att tillämpa sina nationella bestämmelser om utdömande av påföljder, om tillämpningen av dessa bestämmelser på utländska fällande domar skulle begränsa domstolens möjlighet att utdöma en påföljd i det nya förfarandet.

Domstolen slår därefter fast att eftersom det tidsmässiga villkor som föreskrivs i detta undantag är uppfyllt under omständigheterna i det nationella målet, kan dessa omständigheter omfattas av detta undantag. Domstolen preciserar i detta sammanhang dels att de tyska bestämmelserna om bestämmande av gemensam påföljd utgör nationella bestämmelser om utdömande av påföljder, dels att tillämpningen av dessa bestämmelser med avseende på tidigare fällande domar som meddelats i Frankrike medför att den nationella domstolen inte kan utdöma en verkställbar påföljd. Om tidigare fällande domar som meddelats i Frankrike i förevarande fall gavs en verkan som är likvärdig med den som tidigare inhemska fällande domar tillerkänns, skulle detta följaktligen medföra en begränsning av domstolens möjlighet att utdöma en påföljd i det nya förfarandet. Det nämnda undantaget är följaktligen tillämpligt under de omständigheter som föreligger i förevarande fall, vilket medför att den nationella domstolen befrias från skyldigheten att tillerkänna tidigare fällande domar som meddelats i Frankrike verkningar som är likvärdiga med dem som inhemska fällande domar har enligt bestämmelserna om bestämmande av gemensam påföljd.

För det andra har domstolen slagit fast att beaktandet av tidigare fällande domar som meddelats i en annan medlemsstat, i den mening som avses i rambeslut 2008/675,[214] inte kräver att den nationella domstolen konkret anger och motiverar den nackdel som det innebär för den tilltalade att det inte är möjligt att bestämma en gemensam påföljd i efterhand, vilket ska ske när det är fråga om tidigare inhemska fällande domar.

Domstolen understryker i detta sammanhang att medlemsstaterna, i varje brottmålsförfarande som omfattas av det ovannämnda undantaget, ska se till att ”de nationella domstolarna … på annat sätt kan beakta tidigare fällande domar som har [meddelats i] andra medlemsstater”. Det går emellertid inte att ur den bestämmelse i vilken detta undantag föreskrivs härleda någon skyldighet vad gäller de konkreta, materiellrättsliga eller processrättsliga regler som de nationella domstolarna ska iaktta när de faktiskt beaktar tidigare fällande domar som meddelats i andra medlemsstater. Man kan följaktligen inte av denna bestämmelse dra slutsatsen att den domstol som har att pröva åtalet är skyldig att, under sådana omständigheter som dem i det nationella målet, i siffror beräkna den nackdel som följer av att det inte är möjligt att tillämpa nationella bestämmelser om bestämmande av en gemensam påföljd, vilka är tillämpliga på inhemska fällande domar, och att därefter besluta om en reducering av påföljden på grundval av denna beräkning.

---

213 Se artikel 3.5 i rambeslut 2008/675.

214 Domstolen hänför sig till artikel 3.5 andra stycket i rambeslut 2008/675, som har följande lydelse: ”Medlemsstaterna ska dock se till att de nationella domstolarna i sådana fall på annat sätt kan beakta tidigare fällande domar som har utdömts av andra medlemsstater”.

4. Europeiska åklagarmyndigheten

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), G.K. m.fl. (Europeiska åklagarmyndigheten) (C-281/22, EU:C:2023:1018)

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeiska åklagarmyndigheten – Förordning (EU) 2017/1939 – Artikel 31 – Gränsöverskridande utredningar – Domstolsgodkännande – Prövningens omfattning – Artikel 32 – Verkställande av anvisade åtgärder”

Europeiska åklagarmyndigheten har, genom en europeisk delegerad åklagare i Tyskland, inlett förundersökningar mot G.K., S.L. och B O.D. GmbH, vilka misstänks för att ha upprättat felaktiga tulldeklarationer och för att därigenom ha orsakat unionens ekonomiska intressen en skada som uppgår till cirka 1 295 000 euro.

I samband med utredningen i Tyskland ansåg Europeiska åklagarmyndigheten att det var nödvändigt att samla in bevisning i andra medlemsstater, däribland Österrike. Den tyska handläggande europeiska delegerade åklagaren anvisade i detta syfte[215] till en österrikisk biträdande europeisk delegerad åklagare att genomföra husrannsakan och beslag av de misstänktas egendom i Österrike. Den 9 november 2021 beslutade den senare om husrannsakan och beslag i såväl B O.D:s och dess moderbolags affärslokaler som G.K:s och S.L:s bostäder, samtliga belägna i Österrike. Den österrikiska biträdande europeiska delegerade åklagaren ansökte även om de behöriga österrikiska domstolarnas godkännande för dessa åtgärder.[216] Efter att ha erhållit dessa godkännanden verkställdes de beslutade åtgärderna.

Den 1 december 2021 överklagade G.K., B O.D. och S.L. de österrikiska domstolarnas beslut att godkänna de aktuella åtgärderna till Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike), som är den hänskjutande domstolen. De bestred bland annat motiveringen av de utredningsåtgärder som hade beslutats mot dem.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida, när en anvisad utredningsåtgärd kräver att ett domstolsgodkännande erhålls i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat, denna åtgärd ska prövas av en domstol i den medlemsstaten mot bakgrund av samtliga formella och materiella bestämmelser som föreskrivs i samma medlemsstat.

I sin dom preciserar domstolen (stora avdelningen) omfattningen av den prövning som får utföras av de domstolar vid vilka den biträdande europeiska delegerade åklagaren har ansökt om godkännande av en anvisad utredningsåtgärd.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att även om det i artikel 31.3 första stycket i förordning 2017/1939 föreskrivs att ett domstolsgodkännande ska erhållas enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat, när en anvisad utredningsåtgärd kräver ett sådant godkännande enligt lagstiftningen i den medlemsstaten, preciseras det emellertid inte i artiklarna 31

---

215 Enligt artikel 31 i rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 2017, s. 1) (nedan kallad förordning 2017/1939).

216 Det föreskrivs i artikel 31.3 första stycket i förordning 2017/1939 att om domstolsgodkännande krävs för åtgärden enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska den biträdande europeiska delegerade åklagaren inhämta det godkännandet i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten.

och 32 i förordningen hur omfattande den behöriga domstolens prövning ska vara. Det framgår emellertid av lydelsen av dessa båda artiklar[217] att antagandet av en anvisad utredningsåtgärd, liksom dess motivering, regleras av lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat, medan verkställandet av en sådan åtgärd regleras av lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Den åtskillnad som görs i dessa artiklar mellan, å ena sidan, motiveringen och antagandet av en anvisad utredningsåtgärd och, å andra sidan, dess verkställande återspeglar logiken bakom systemet för straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna, vilket grundar sig på principerna om ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande. Det är, inom ramen för det samarbete mellan medlemsstaterna som grundar sig på dessa principer, inte avsett att den verkställande myndigheten ska kontrollera att den utfärdande myndigheten har iakttagit villkoren för att utfärda det rättsliga avgörande som den verkställande myndigheten ska verkställa.

Domstolen erinrar därefter om att förordning 2017/1939, genom inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet, syftar till att effektivare bekämpa brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.[218] Av detta följer att unionslagstiftaren, genom att definiera de förfaranden som föreskrivs i denna förordning, har haft för avsikt att inrätta en mekanism som säkerställer att de gränsöverskridande utredningar som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten är minst lika effektiva som den som följer av tillämpningen av de förfaranden som föreskrivs inom ramen för systemet för straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna på grundval av principerna om ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande. Om beviljandet av det domstolsgodkännande som avses i artikel 31.3 första stycket i förordningen kunde villkoras av att den behöriga myndigheten i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat prövar omständigheter som rör motiveringen och antagandet av den aktuella utredningsåtgärd som anvisats, skulle det i praktiken leda till ett mindre effektivt system än det som inrättats genom sådana rättsliga instrument och skulle således motverka det mål som eftersträvas med förordningen. För det första skulle den behöriga myndigheten i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat bland annat göra en ingående granskning av samtliga handlingar i ärendet, vilka ska översändas till den och, i förekommande fall, översättas. För det andra skulle den vid sin prövning tillämpa lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat, trots att den inte kan anses vara den bäst lämpade för att göra detta.

Domstolen drar slutsatsen att det i förordning 2017/1939, med avseende på samarbetet mellan de europeiska delegerade åklagarna vid Europeiska åklagarmyndighetens gränsöverskridande utredningar, görs en åtskillnad mellan det ansvar som är förenat med motiveringen och antagandet av den anvisade åtgärden, vilket ankommer på den handläggande europeiska delegerade åklagaren, och det ansvar som avser verkställandet av denna åtgärd, vilket ankommer på den biträdande europeiska delegerade åklagaren. I enlighet med denna ansvarsfördelning får kontrollen inom ramen för det domstolsgodkännande som krävs enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat endast omfatta omständigheter som rör verkställandet av denna åtgärd, med uteslutande av omständigheter som rör motiveringen och antagandet av nämnda åtgärd.

När det gäller omständigheter som rör motiveringen och antagandet av den anvisade åtgärden understryker domstolen emellertid att de ska omfattas av en föregående domstolsprövning i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat i händelse av ett långtgående ingrepp i den berörda personens rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de

217 Närmare bestämt, av lydelsen av artikel 31.1 och 31.2 samt artikel 32 i förordning 2017/1939.

218 Se skäl 12, 14, 20 och 60 i förordning 2017/1939.

grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 31.2 i förordning 2017/1939 ankommer det nämligen på den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat att föreskriva ett föregående domstolsgodkännande med avseende på omständigheter som rör motiveringen och antagandet av en anvisad utredningsåtgärd, med beaktande av de krav som följer av stadgan om de grundläggande rättigheterna. För det fall det rör sig om utredningsåtgärder såsom husrannsakan av privata bostäder, åtgärder för bevarande avseende personlig egendom eller frysning av tillgångar, ankommer det således på denna medlemsstat att i nationell rätt föreskriva lämpliga och tillräckliga garantier, såsom en föregående domstolsprövning, för att säkerställa att sådana åtgärder är lagliga och nödvändiga.

VI. Civilrättsligt samarbete

1. Förordning nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar

Dom av den 13 juli 2023, TT (Olovligt bortförande av barn) (C-87/22, EU:C:2023:571)

”Begäran om förhandsavgörande – Behörighet i fråga om föräldraansvar – Förordning (EG) nr 2201/2003 – Artiklarna 10 och 15 – Överföring till en domstol i en annan medlemsstat som är bättre lämpad att pröva målet – Villkor – Domstol i den medlemsstat dit barnet olovligen har bortförts – 1980 års Hagkonventionen – Barnets bästa”

TT och AK, som är slovakiska medborgare, är föräldrar till V och M, födda i Slovakien år 2012. År 2014 flyttade familjen till Österrike. TT och AK separerade under år 2020 och AK tog med sig barnen till Slovakien utan TT:s samtycke. TT ansökte då, vid en slovakisk domstol, om att barnen skulle återlämnas i enlighet med 1980 års Haagkonvention.[219] Samtidigt väckte han talan vid en österrikisk domstol med yrkande om att han skulle få ensam vårdnad om de två barnen. AK väckte talan vid samma domstol och yrkade att en slovakisk domstol skulle förklara sig behörig i fråga om vårdnaden om barnen i enlighet med förordning nr 2201/2003,[220] [221] och gjorde därvid gällande att de slovakiska domstolarna var bättre lämpade att pröva frågan om föräldraansvar för de båda barnen.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida behörigheten att pröva frågan om vårdnaden om barnet enligt förordning nr 2201/2003[222] kan överföras till en domstol i den medlemsstat där barnet till följd av ett olovligt bortförande har fått hemvist och huruvida de villkor för en sådan överföring som anges i denna bestämmelse är uttömmande.

Den hänskjutande domstolen önskar att EU-domstolen ska klargöra under vilka omständigheter en domstol i en medlemsstat, som är behörig att i sak pröva ett mål om föräldraansvar med stöd av artikel 10 i förordning nr 2201/2003, undantagsvis kan begära att målet ska överföras i enlighet med artikel 15.1 b i samma förordning till en domstol i en medlemsstat dit barnet olovligen har bortförts av en av sina föräldrar.

Domstolens bedömning

De behörighetsregler i mål om föräldraansvar som föreskrivs i förordning nr 2201/2003 har utformats med hänsyn till barnets bästa, särskilt kriteriet om närhet. Således innehåller denna förordning en

---

219 Konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, som ingicks i Haag den 25 oktober 1980.

220 Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (EUT L 338, 2003, s. 1). Enligt artikel 15 i förordning nr 2201/2003 får de domstolar i en medlemsstat som är behöriga att pröva ett mål i sak i undantagsfall begära att målet, eller en specifik del av målet, ska överföras till en domstol i en annan medlemsstat, som barnet har en särskild anknytning till, om de anser att den domstolen är bättre lämpad att pröva målet och om det är till barnets bästa.

221 Bland annat i enlighet med artikel 15.1 b, 15.2 a och 15.5 i denna förordning.

222 Enligt artikel 15.1 b i denna förordning.

regel om allmän behörighet[223] för domstolarna i den medlemsstat där barnet har hemvist vid den tidpunkt då talan väcks. Denna behörighetsregel ska emellertid tillämpas med förbehåll[224] för bland annat artikel 10 i förordningen, där det föreskrivs att det är domstolarna i den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet som är behöriga. Denna bestämmelse syftar till att avskräcka från olovliga bortföranden eller kvarhållanden mellan medlemsstaterna, och är således avsedd att motverka följderna av att den allmänna behörighetsregeln i artikel 8.1 i förordningen tillämpas i fall där det berörda barnet olovligen har bortförts, det vill säga att behörigheten överförs till den medlemsstat där barnet har fått nytt hemvist till följd av det olovliga bortförandet eller kvarhållandet.

Genom artikel 15 i förordning nr 2201/2003 har det dessutom instiftats ett samarbetsförfarande som ger den domstol i en medlemsstat som är behörig att pröva ett mål möjlighet att i undantagsfall överföra målet till en domstol i en annan medlemsstat som är bättre lämpad att pröva det, förutsatt att sistnämnda domstol förklarar sig behörig inom sex veckor. Även en domstol vars behörighet grundar sig på artikel 10 i förordning nr 2201/2003 har möjlighet att begära att målet ska överföras, och det är inte uteslutet att målet överförs till en domstol i den medlemsstat dit det berörda barnet olovligen har bortförts av en av sina föräldrar. Enligt förordning nr 2201/2003 ska barnets bästa komma i främsta rummet, och en överföring av målet måste vara förenligt härmed. Följaktligen strider det inte mot de mål som eftersträvas med förordning nr 2201/2003 att en domstol som enligt artikel 10 i förordning nr 2201/2003 är behörig i mål om föräldraansvar kan begära att det anhängiggjorda målet ska överföras till en domstol i en annan medlemsstat dit det berörda barnet olovligen har bortförts av en av sina föräldrar.

En överföring är dock endast möjlig om tre kumulativa och uttömmande villkor är uppfyllda,[225] det vill säga att det finns en ”särskild anknytning” mellan barnet och den andra medlemsstaten, att den domstol som är behörig att pröva målet i sak anser att en domstol i denna andra medlemsstat är ”bättre lämpad” att pröva målet, och att det är till barnets bästa att överföra målet, i den meningen att den inte riskerar att inverka negativt på barnets situation. Den omständigheten att en ansökan om återlämnande har lämnats in med stöd av 1980 års Haagkonvention, men ännu inte har avgjorts genom ett slutgiltigt avgörande i den medlemsstat dit det berörda barnet olovligen har bortförts av en av sina föräldrar, kan inte utgöra hinder mot att målet överförs, men ska likväl beaktas vid prövningen av huruvida villkoren för att överföra målet är uppfyllda.

För det första är den omständigheten att barnet är medborgare i en viss medlemsstat ett av de kriterier som gör det möjligt att anse att barnet har en ”särskild anknytning” till denna medlemsstat.

Vad för det andra gäller villkoret att den domstol vartill målet eventuellt ska överföras ska vara ”bättre lämpad” att pröva målet, ska den behöriga domstolen beakta flera omständigheter. Härvidlag bör överföringen kunna tillföra ett faktiskt och konkret mervärde när det gäller att fatta ett beslut beträffande det berörda barnet, jämfört med om barnets ärende skulle fortsätta att handläggas vid den sistnämnda domstolen. Så är bland annat fallet när den domstol vartill målet eventuellt ska överföras, på begäran av parterna och i enlighet med tillämpliga processuella regler, har vidtagit en rad brådskande interimistiska åtgärder bland annat på grundval av artikel 20 i förordning nr 2201/2003. Överföringen får inte heller resultera i en uppenbar risk för att den förälder som ansöker om återlämnande av barnet fråntas möjligheten att framföra sina argument på ett

---

223 Enligt artikel 8.1 i denna förordning.

224 Enligt artikel 8.2 i denna förordning.

225 En uttömmande uppräkning av dessa villkor återfinns i artikel 15.1 i förordning nr 2201/2003.

ändamålsenligt sätt vid den domstol vartill målet eventuellt ska överföras. Slutligen ska det noteras att när en ansökan om återlämnande med stöd av bestämmelserna i 1980 års Haagkonvention har ingetts till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat dit barnet olovligen har bortförts, kan ingen domstol i den medlemsstaten anses vara ”bättre lämpad” att pröva målet innan den sexveckorsfrist för att pröva ansökan om återlämnande[226] har löpt ut. Dessutom kan det förhållandet att domstolarna i den medlemsstaten först efter betydande dröjsmål kan pröva ansökan om återlämnande utgöra en omständighet som talar emot att dessa domstolar ska anses vara bättre lämpade att i sak besluta om rätten till vårdnaden om barnet. Det förhåller sig nämligen så, att sedan domstolarna i den fördragsslutande stat till vilken barnet har blivit bortfört får dessa inte besluta i sak om rätten till vårdnaden förrän det har fastställts att villkoren för att återlämna barnet inte är uppfyllda.[227]

Vad slutligen gäller villkoret att barnets bästa ska komma i främsta rummet, innebär detta att det inte får bortses från att det tillfälligtvis kan vara omöjligt för domstolarna i den medlemsstat dit barnet olovligen har förts av en av sina föräldrar att anta ett beslut i sak om vårdnaden som är till barnets bästa, innan domstolen i denna medlemsstat, som har att pröva ansökan om återlämnande av barnet, åtminstone har prövat denna ansökan.

2. Förordning nr 804/2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar

Dom av den 16 februari 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104)

”Begäran om förhandsavgörande – Civilrättsligt samarbete – Förordning (EG) nr 805/2004 – Europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar – Artikel 23 led c – Vilandeförklaring av verkställigheten av ett avgörande som intygats vara en europeisk exekutionstitel – Exceptionella omständigheter – Begrepp”

Den 14 juni 2019 utfärdade Amtsgericht Hünfeld (Distriktsdomstolen i Hünfeld, Tyskland) ett betalningsföreläggande gentemot Arik Air Limited om indrivning av en skuld på 2 292 993,32 euro till Lufthansa Technik Aero Alzey GmbH (nedan kallat Lufthansa). Med stöd av detta föreläggande utfärdade nämnda domstol den 24 oktober 2019 en europeisk exekutionstitel och den 2 december 2019 ett intyg om europeisk exekutionstitel.

Lufthansa vände sig till en förrättningsman med verksamhet i Litauen för verkställighet av exekutionstiteln gentemot Arik Air i enlighet med detta intyg.

Arik Air gav till Landgericht Frankfurt am Main (Regiondomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) in en ansökan[228] om att intyget om europeisk exekutionstitel skulle återkallas och att indrivningen av fordran skulle upphöra, med motiveringen att bolaget inte hade delgetts rättegångshandlingarna på ett regelmässigt sätt av Amtsgericht Hünfeld (Distriktsdomstolen i Hünfeld), vilket hade lett till att den tidsfrist som bolaget hade för att bestrida det betalningsföreläggande som hade utfärdats av denna domstol inte hade iakttagits.

---

226 Enligt artikel 11 i 1980 års Haagkonvention och artikel 11 i förordning nr 2201/2003.

227 Artikel 16 i 1980 års Haagkonvention.

228 Ansökan gavs in med stöd av artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar (EUT L 143, 2004, s. 15).

Arik Air gav även in en ansökan till förrättningsmannen i Litauen om att verkställighetsförfarandet skulle vilandeförklaras till dess att Regiondomstolen i Frankfurt am Main slutgiltigt prövat frågan, vilket förrättningsmannen avslog med motiveringen att den relevanta nationella lagstiftningen inte medgav vilandeförklaring på den grunden.

I ett beslut i april 2020 fann Regiondomstolen i Frankfurt am Main bland annat att Arik Air inte hade visat att exekutionstiteln hade utfärdats rättsstridigt och förordnade att verkställigheten av den europeiska exekutionstiteln skulle skjutas upp endast om Arik Air ställde en säkerhet på 2 000 000 euro.

Genom ett beslut som antogs i juni 2020, ogillade Kauno apylinkės teismas (Distriktsdomstolen i Kaunas, Litauen) Arik Airs överklagande av förrättningsmannens beslut att inte vilandeförklara verkställighetsförfarandet.

Efter överklagande upphävde Kauno apygardos teismas (Regiondomstolen i Kaunas, Litauen) det beslutet och beslutade att vilandeförklara verkställighetsförfarandet i avvaktan på den tyska domstolens slutliga prövning av Arik Airs yrkanden. Den fann, med hänsyn till den risk för oproportionerlig skada som kan följa av verkställighetsförfarandet mot Arik Air, att det för en vilandeförklaring räckte att talan väckts mot intyget om europeisk exekutionstitel vid domstolen i ursprungsmedlemsstaten. Den fann även att det inte fanns någon anledning att anse att det ankom på Regiondomstolen i Frankfurt am Main att avgöra om yrkandet om vilandeförklaring av verkställighetsåtgärderna var välgrundat.

Lufthansa överklagade då det beslutet till Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litauens Högsta domstol).

Efter att den instansen vänt sig till EU-domstolen, preciserar innebörden och räckvidden av begreppet ”exceptionella omständigheter”, under vilka behörig domstol eller myndighet i verkställighetsmedlemsstaten med stöd av artikel 23 i förordning nr 805/2004[229] får vilandeförklara verkställigheten av ett beslut som i ursprungsmedlemsstaten intygats vara en europeisk exekutionstitel.

Domstolens bedömning

För det första uttalar domstolen att begreppet ”exceptionella omständigheter” i artikel 23 c i förordning nr 805/2004 avser fall där fortsatt verkställighet av ett avgörande som intygats vara en europeisk exekutionstitel, när gäldenären i ursprungsmedlemsstaten har väckt talan eller ansökt om rättelse eller återkallelse av ett intyg om europeisk exekutionstitel, skulle utsätta gäldenären för en verklig risk för särskilt allvarlig skada, för vilken det skulle vara omöjligt eller utomordentligt svårt att få ersättning för det fall att avgörandet upphävdes eller intyget om exekutionstitel rättades eller återkallades. Detta begrepp avser inte omständigheter som har samband med det rättsliga

---

229 Enligt den bestämmelsen, som har rubriken ”Vilandeförklaring eller begränsning av verkställighet”, gäller följande:

”Om gäldenären har

– fört talan mot en dom som intygats vara en europeisk exekutionstitel, vilket inbegriper ansökan om förnyad prövning i enlighet med artikel 19, eller

– ansökt om rättelse eller återkallelse av ett intyg om europeisk exekutionstitel i enlighet med artikel 10,

får den behöriga domstolen eller myndigheten i verkställighetsmedlemsstaten på ansökan av gäldenären,

a) begränsa verkställighetsförfarandet till säkerhetsåtgärder, eller

b) göra verkställigheten beroende av att det ställs en sådan säkerhet som domstolen eller myndigheten bestämmer, eller

c) när det föreligger exceptionella omständigheter, låta verkställighetsförfarandet vila.”

förfarande som inletts i ursprungsmedlemsstaten mot det avgörande som intygats vara en europeisk exekutionstitel eller mot intyget om europeisk exekutionstitel.

Domstolen kommer till den slutsatsen genom att inledningsvis notera att begreppet ”exceptionella omständigheter” är ett autonomt unionsrättsligt begrepp. Unionslagstiftarens användning av begreppet visar att lagstiftaren inte avsåg att begränsa räckvidden av den bestämmelsen enbart till fall av force majeure, som i allmänhet hänför sig till händelser som inte kan förutses eller undvikas och som beror på omständigheter som gäldenären inte kan råda över. Möjligheten att skjuta upp verkställigheten av en dom som intygats vara en europeisk exekutionstitel ska därför förbehållas de fall där fortsatt verkställighet skulle utsätta gäldenären för en verklig risk för särskilt allvarlig skada, för vilken det skulle vara omöjligt eller utomordentligt svårt att få ersättning för det fall att den talan som denne väckt eller ansökan som denne gett in i ursprungsmedlemsstaten vann bifall. Att gäldenären inlett ett sådant domstolsförfarande är för övrigt en förutsättning för att den behöriga domstolen eller myndigheten i den verkställande medlemsstaten ska pröva huruvida det föreligger exceptionella omständigheter.

Behörighetsfördelningen i förordning nr 805/2004 mellan domstolarna och myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten och dem i den verkställande medlemsstaten innebär dessutom att de sistnämnda inte är behöriga att i samband med en begäran om uppskov med verkställighet pröva en dom avseende en obestridd fordran som meddelats i ursprungsmedlemsstaten eller ett intyg om att denna är en europeisk exekutionstitel. Domstolarna eller myndigheterna i den verkställande medlemsstaten har således ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller bedömningen av de omständigheter mot bakgrund av vilka en ansökan om uppskov med verkställigheten kan bifallas. Vid prövningen av en sådan ansökan ska dessa domstolar eller myndigheter, för att fastställa att omständigheterna är exceptionella i den mening som avses i artikel 23 i nämnda förordning, begränsa sig till att göra en avvägning mellan borgenärens intresse av omedelbar verkställighet av beslutet om betalning av dennes fordran och gäldenärens intresse av att undvika en allvarlig skada som inte eller endast svårligen kan avhjälpas.

För det andra preciserar domstolen att artikel 23 i förordning nr 805/2004 tillåter att åtgärderna i punkterna a och b i den artikeln[230] – om att begränsa verkställighetsförfarandet och kräva att det ställs säkerhet – tillämpas samtidigt. Däremot tillåter den inte att en av dessa två åtgärder tillämpas samtidigt med vilandeförklaring av verkställighetsförfarandet enligt punkt c i samma artikel.

För det tredje slår domstolen fast att när verkställbarheten av ett avgörande som intygats vara en europeisk exekutionstitel har vilandeförklarats i ursprungsmedlemsstaten och ett sådant intyg som avses i artikel 6.2 i förordning nr 805/2004 har företetts för domstolen i den verkställande medlemsstaten, är den domstolen skyldig att på grundval av det avgörandet vilandeförklara det verkställighetsförfarande som inletts i den verkställande medlemsstaten.[231]

---

230 Dessa åtgärder syftar till att begränsa verkställighetsförfarandet till säkerhetsåtgärder (a) och att göra verkställigheten beroende av att det ställs en sådan säkerhet som den behöriga domstolen eller myndigheten i den verkställande medlemsstaten bestämmer (b).

231 Domstolen uttalar sig här på grundval av artikel 6.2 jämförd med artikel 11 i förordning nr 805/2004.

I artikel 6 i förordning nr 805/2004, med rubriken ”Krav för intyg om europeisk exektuionstitel”, föreskrivs följande i punkt 2: ”När en dom som intygats vara en europeisk exekutionstitel har upphört att vara verkställbar eller dess verkställbarhet har upphävts eller begränsats, skall ett intyg där det anges att domen inte kan verkställas alls eller bara i begränsad utsträckning, vid varje ansökan till den domstol som har meddelat domen, utfärdas med hjälp av standardformuläret i bilaga IV.”

Artikel 11 i samma förordning, med rubriken ”Verkan av intyget om europeisk exekutionstitel”, har för sin del följande lydelse: ”Intyget om europeisk exekutionstitel skall inte få någon annan verkan än den som följer av domens verkställbarhet.”

VII. Transport

Dom av den 21 december 2023, kommissionen/Danmark (Maximal parkeringstid) (C-167/22, EU:C:2023:1020)

”Fördragsbrott - Internationella godstransporter på väg - Förordning (EG) nr 1072/2009 - Artiklarna 8 och 9 - Förordning (EG) nr 561/2006 - Viloperioder - Nationell lagstiftning genom vilken det införs en maxgräns på 25 timmar för parkering på allmänna rastplatser längs motorvägarna - Hinder för friheten att tillhandahålla transporttjänster - Bevisbörda”

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg[232] syftar till fastställandet av en gemensam transportpolitik som innebär att de som tillhandahåller transporttjänster befrias från alla begränsningar på grund av nationalitet eller på grund av att de är etablerade i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsterna är avsedda att tillhandahållas.

Den 1 juli 2018 införde Konungariket Danmark en maxgräns på 25 timmar för parkering på allmänna rastplatser längs de danska motorvägarna (nedan kallad 25-timmarsregeln).[233]

Efter att ha skickat en begäran om upplysningar till Konungariket Danmark beslutade Europeiska kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande med stöd av artikel 258 FEUF avseende åsidosättande av skyldigheten att säkerställa friheten att tillhandahålla transporttjänster enligt förordning nr 1072/2009. Kommissionen gjorde i huvudsak gällande att 25-timmregeln visserligen inte direkt medför någon diskriminering, men att den utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla transporttjänster, eftersom den inte påverkar transportföretag etablerade i Danmark och utlandsetablerade transportföretag på samma sätt. Konungariket Danmark bestred att någon överträdelse skett i detta avseende och inkom med de kompletterande upplysningar som kommissionen hade begärt. Då kommissionen inte ansåg att svaret var övertygande riktade den ett motiverat yttrande till medlemsstaten, vilken i sitt svar på detta vidhöll sin ståndpunkt att 25-timmarsregeln var förenlig med unionsrätten. Då kommissionen fortfarande ansåg att de argument som den danska regeringen anfört inte var övertygande väckte den talan om fördragsbrott vid EU-domstolen och yrkade att det skulle fastställas att Konungariket Danmark genom att införa 25-timmarsregeln hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter avseende friheten att tillhandahålla transporttjänster enligt artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009. Kommissionen anser nämligen att denna regel i högre grad påverkar utlandsetablerade transportföretag, och att det hinder för friheten att tillhandahålla tjänster som följer därav inte kan motiveras av något av de tvingande skäl av allmänintresse som denna medlemsstat har åberopat.

Domstolen ogillar i sin dom kommissionens talan. Den erinrar om att det av fast rättspraxis följer att det åligger kommissionen att i ett fördragsbrottsförfarande styrka att det påstådda fördragsbrottet föreligger, och att kommissionen därvid inte kan stödja sin talan på en presumtion. Domstolen anser att kommissionen i det aktuella fallet inte har anfört tillräcklig bevisning till styrkande av sitt påstående.

Domstolens bedömning

---

232 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (EUT L 300, 2009, s. 72).

233 Regeln genomfördes av vägmyndigheten med stöd av 92 § första stycket færdselsloven (den danska trafiklagen).

Efter att först ha ogillat Konungariket Danmarks yrkande om avvisning av talan övergår domstolen till att göra en bedömning i sak och erinrar inledningsvis om att de tjänster som svarar mot beteckningen ”tjänst på transportområdet” faller under artikel 58.1 FEUF, som är en särskild bestämmelse, vilket innebär att de inte ingår i tillämpningsområdet för artikel 56 FEUF om friheten att tillhandahålla tjänster i allmänhet.[234] Detta hindrar inte att en unionsrättsakt som antagits med stöd av fördragsbestämmelserna[235] om transporter kan medföra att principen om frihet att tillhandahålla tjänster, såsom den stadfästs i artikel 56 FEUF, blir tillämplig på en viss transportsektor i den utsträckning som fastställs i den rättsakten.

I förevarande fall påpekar domstolen att förordning nr 1072/2009 är tillämplig på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom unionens territorium, liksom på cabotagetransport, det vill säga yrkesmässig, tillfällig inrikestransporter av gods som utförs av ett utlandsetablerat transportföretag.[236] I artikel 9.2 i förordning nr 1072/2009 föreskrivs bland annat att de nationella bestämmelser som avses i artikel 9.1 ska tillämpas på samma sätt på utlandsetablerade transportföretag och på transportföretag som är etablerade i värdmedlemsstaten i syfte att förhindra diskriminering på grund av nationalitet eller etableringsort.

Vad vidare gäller Konungariket Danmarks argument att behörigheten att uppställa regler om parkeringstiden på allmänna rastplatser tillkommer medlemsstaterna, erinrar domstolen om att det följer av fast rättspraxis att medlemsstaterna måste utöva sina befogenheter med iakttagande av unionsrätten, och således i det aktuella fallet särskilt med iakttagande av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1072/2009. Medlemsstaterna ska i detta sammanhang dessutom beakta de regler om körtid, pauser och vilotider som enligt förordning nr 561/2006[237] måste följas av förare som utför godstransporter med fordon vars högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton,[238] vilka skäl 13 och artikel 9.1 d i förordning nr 1072/2009 för övrigt uttryckligen hänvisar till (nedan kallade de berörda fordonen). Frågan om huruvida dessa regler om viloperioder efterlevs kan bland annat bero på utbudet av rastplatser längs motorvägarna. Domstolen konstaterar härvid att en sådan regel som 25-timmarsregeln automatiskt får till följd att dessa rastplatser görs otillgängliga för de olika viloperioder som föreskrivs i förordning nr 561/2006.[239] Härav följer att en sådan regel i princip kan få en konkret inverkan på de utlandsetablerade transportföretagens utövande av rätten att utföra transporter, särskilt cabotagetransporter, samt påverka dessa transportföretag mer än de transportföretag som är etablerade i Danmark.

Domstolen erinrar dock i detta avseende om att det av fast rättspraxis följer att det åligger kommissionen att i ett fördragsbrottsförfarande styrka att det påstådda fördragsbrottet föreligger och att förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida så är

---

234 Dom av den 20 december 2017, ***Asociación Profesional Elite Taxi*** (C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 44), och dom av den 8 december 2020, ***Polen/parlamentet och rådet*** (C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 145).

235 Det vill säga avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget, som omfattar artiklarna 90–100 FEUF.

236 I enlighet med artikel 1.1 och 1.4 i förordning nr 1072/2009, jämförd med artikel 2 led 6 i denna förordning.

237 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 och rådets förordning (EG) nr. 2135/98 och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT, L 102, 2006, s. 1).

238 Skäl 13 och artikel 9.1 d i förordning nr 1072/2009 hänvisar uttryckligen till dessa regler.

239 Normala veckovilor (på minst 45 timmar) och reducerade veckovilor (på mindre än 45 timmar, vilka med iakttagande av villkoren i artikel 8.6 i förordning nr 561/2006 kan reduceras till veckovilor om minst 24 timmar i följd), förutom när det gäller reducerade veckovilor på mellan 24 och 25 timmar.

fallet, och att kommissionen inte därvid kan stödja sin talan på en presumtion. EU-domstolen konstaterar i det aktuella fallet att Konungariket Danmark under det administrativa förfarandet och i sitt svaromål lämnade uppgifter om det antal parkeringsplatser som finns tillgängliga för de berörda fordonen, inklusive de platser som tillhandahålls av den privata sektorn, samt preciserade dessa uppgifter ytterligare under förhandlingen. Kommissionen nöjde sig emellertid med att i sin ansökan hävda att det saknades tillräckligt med alternativa parkeringsmöjligheter inom det danska motorvägsnätet, och i sin replik ange att de uppgifter som Konungariket Danmark anfört till sitt försvar inte påverkade kommissionens slutsatser i detta avseende.

Kommissionen lade däremot inte fram någon objektiv uppgift till styrkande av att de alternativa parkeringsmöjligheterna inte räcker för viloperioderna på över 25 timmar, och utan tillgång till sådana uppgifter går det inte att fastställa att 25-timmarsregeln faktiskt kan utgöra ett hinder för den cabotagetransportverksamhet som utförs av utlandsetablerade tjänsteleverantörer, till nackdel för tjänsteleverantörer etablerade i Danmark. Endast den omständigheten att det fanns problem med parkeringsmöjligheterna på de allmänna rastplatserna i det danska motorvägsnätet och att den berörda medlemsstaten pekade ut de utmaningar som gör sig gällande i fråga om parkeringsmöjligheter, som var ett av de huvudsakliga skälen till att 25-timmarsregeln infördes, räcker således inte för att man därav ska kunna sluta sig till att nämnda regel strider mot förordning nr 1072/2009. Samma sak gäller det faktum att de parkeringsmöjligheter som tillhandahålls av den privata sektorn är färre än parkeringsmöjligheterna på de allmänna rastplatserna, eftersom de aktuella fordonen fortfarande har rätt att parkera på de allmänna rastplatserna under upp till 25 timmar.

Slutligen finner domstolen att kommissionen, i förevarande fall, inte heller på ett objektivt sätt har styrkt att de alternativa parkeringsplatser som erbjuds av den privata sektorn är placerade på sådana platser eller utspridda på ett sådant sätt i landet att detta eller det faktum att vissa av dessa parkeringsplatser är avgiftsbelagda kan utgöra ett hinder för transportverksamheten till nackdel för utlandsetablerade tjänsteleverantörer, utan endast har grundat sig på presumtioner.

Domstolen finner således att kommissionen inte har styrkt sitt påstående att 25-timmarsregeln utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla de transporttjänster som omfattas av förordning nr 1072/2009. Domstolen ogillar följaktligen kommissionens talan om fördragsbrott.

VIII. Konkurrens

1. Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF)[240]

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), International Skating Union/kommissionen (C-124/21 P, EU:C:2023:1012)

”Överklagande – Konkurrens – Regelverk som instiftats av ett internationellt idrottsförbund – Hastighetsåkning på skridskor – Privaträttslig enhet med befogenhet att reglera, utöva kontroll , fatta beslut och utfärda sanktioner – Regler om förhandstillstånd för tävlingar, idrottsutövares deltagande i dessa tävlingar och skiljeförfarande i tvister – Parallellt utövande av ekonomisk verksamhet – Anordnande och marknadsföring av tävlingar – Artikel 101.1 FEUF – Beslut av företagssammanslutningar som undergräver konkurrensen – Begreppen konkurrensbegränsande ’syfte’ och ’resultat’ – Motivering – Villkor”

International Skating Union (Internationella skridskoförbundet, nedan kallat ISU), är en privaträttslig sammanslutning med säte i Schweiz. Den hävdar att den är det enda internationella idrottsförbund som erkänts av Internationella olympiska kommittén (IOK) inom konståkning och hastighetsåkning på skridskor. ISU samlar de nationella förbund som ansvarar för dessa två grenar, vilka är medlemmar i ISU, och har till uppgift att reglera, administrera, förvalta och främja dessa områden på global nivå. Förbundet bedriver parallellt en ekonomisk verksamhet som bland annat består i att anordna olika tävlingar i hastighetsåkning på skridskor och konståkning inom ramen för internationella tävlingar, såsom Europamästerskapen och världsmästerskapen samt de olympiska vinterspelen.

ISU har i enlighet med sitt stadgeenliga syfte utfärdat och offentliggjort ett antal rättsakter vilka bland annat innehåller regler om förhandstillstånd och behörighetsregler. I dessa regler fastställs villkoren för anordnandet av internationella tävlingar i hastighetsåkning på skridskor respektive villkoren för idrottsutövarnas deltagande i sådana tävlingar. För att säkerställa att dessa regler iakttas innehåller ISU:s bestämmelser dessutom ett sanktionssystem. Slutligen har ISU även antagit bestämmelser om inrättande av en mekanism för skiljedomslösning av tvister (nedan kallade skiljedomsreglerna), som ger Idrottens skiljedomstol, som ligger i Lausanne (Schweiz), exklusiv behörighet att pröva dessa frågor.

Efter att ha mottagit ett klagomål från två professionella skridskoåkare fann Europeiska kommissionen, genom beslut av den 8 december 2017[241] (nedan kallat det omtvistade beslutet), att ISU:s bestämmelser om förhandstillstånd och behörighet var oförenliga med artikel 101 FEUF, eftersom de hade till syfte att begränsa konkurrensen. Genom att hindra professionella skridskoåkare från att fritt delta i internationella tävlingar som anordnats av utomstående, fråntog de nämligen dessa tredje parter de idrottsutövares tjänster som var nödvändiga för att anordna dessa tävlingar. Kommissionen förelade därför ISU, vid äventyr av löpande vite, att upphöra med den aktuella överträdelsen. Kommissionen ålade emellertid inte ISU några böter. Kommissionen ansåg vidare att skiljedomsreglerna förstärkte denna överträdelse, eftersom de inte gjorde det möjligt för de berörda personerna att få till stånd en effektiv domstolsprövning av ISU:s beslut mot bakgrund av unionens konkurrensregler.

---

240 Under denna rubrik ska även följande dom nämnas: dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), vilken presenteras under rubrik VIII.2 Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF).

241 Kommissionens beslut C(2017) 8230 final av den 8 december 2017 om ett förfarande enligt artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet (ärende AT/40208 – Internationella skridskoförbundets behörighetsregler).

Genom dom av den 16 december 2020[242] (nedan kallad den överklagade domen) prövade tribunalen ISU:s talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och slog fast att det omtvistade beslutet inte var rättsstridigt i den del det avsåg ISU:s regler om förhandstillstånd och behörighet, men att det var rättsstridigt med avseende på skiljedomsreglerna.

ISU överklagade den överklagade domen och yrkade att den skulle upphävas i den del där det slogs fast att kommissionen hade gjort en riktig bedömning när den kvalificerade de aktuella reglerna om förhandstillstånd och behörighet som beteenden som har ”till syfte” att begränsa konkurrensen i den mening som avses i artikel 101.1 FEUF. De två professionella skridskoåkare som ingett ovannämnda klagomål och European Elite Athletes Association (Europeiska sammanslutningen för elitidrottare) har å sin sida ingett ett anslutningsöverklagande mot samma dom, och yrkat att domen delvis ska upphävas i den mån det omtvistade beslutet ogiltigförklarades i de delar som rör skiljedomsreglerna.

Genom sin dom, som meddelas samma dag som två andra domar[243] om tillämpningen av unionens ekonomiska rätt på internationella eller nationella idrottsförbunds regler, ogillar domstolen (stora avdelningen) huvudöverklagandet men bifaller anslutningsöverklagandet och upphäver följaktligen den överklagade domen vad gäller skiljedomsreglerna. Slutligen finner domstolen, när den slutligt prövar motsvarande del av ISU:s talan vid tribunalen, att kommissionens bedömning av dessa regler inte omfattas av någon av ISU:s invändningar, varför dess talan ska ogillas även i denna del.

Förevarande mål gör det möjligt för domstolen att på nytt precisera de skyldigheter som åligger idrottsförbunden enligt artikel 101.1 FEUF, när de vid utövandet av sina befogenheter enligt sina stadgar har infört tillstånds- och kontrollregler, åtföljda av sanktioner, avseende anordnandet av idrottstävlingar, samtidigt som de parallellt bedriver ekonomisk verksamhet på detta område. I detta sammanhang preciserar domstolen bland annat att det grundläggande kravet på att sådana regler ska kunna bli föremål för en effektiv domstolsprövning innebär – när det föreligger bestämmelser som ger ett skiljeorgan en tvingande och exklusiv behörighet att lösa tvister om tillämpningen av de aktuella bestämmelserna – att den domstol som ska kontrollera skiljeorganets avgöranden dels kan försäkra sig om att de unionsrättsliga bestämmelserna om grunderna för rättsordningen (ordre public), däribland konkurrensreglerna, iakttas, dels, om så behövs, kan hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.

Domstolens bedömning

- **Prövning av huvudöverklagandet**

Innan domstolen prövar ISU:s invändningar mot tolkningen och tillämpningen av begreppet konkurrensbegränsning genom ”syfte” i artikel 101.1 FEUF när det gäller de aktuella reglerna om förhandstillstånd och behörighet, avgränsar domstolen föremålet för överklagandet. Domstolen erinrar om att det inte har bestritts att ISU, med avseende på artikel 101 FEUF, ska kvalificeras som en ”företagssammanslutning”, som för övrigt bedriver ekonomisk verksamhet som består i att anordna och marknadsföra internationella tävlingar i hastighetsåkning på skridskor. Det har inte heller bestritts att dessa regler om förhandstillstånd och om behörighet utgör ett ”beslut av företagssammanslutningar” som kan ”påverka handeln mellan medlemsstater” i den mening som avses i samma artikel. Slutligen har konstaterandet att detta beslut av en företagssammanslutning,

---

242 Dom av den 16 december 2020, International Skating Union/kommissionen (T-93/18, EU:T:2020:610).

243 Dom av den 21 december 2023, ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), och dom av den 21 december 2023, ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010).

om det antas att det omfattas av förbudet i artikel 101.1 FEUF, inte uppfyller de olika villkoren för att kunna omfattas av ett undantag enligt artikel 101.3 FEUF inte heller bestritts i målet om överklagande.

Efter detta klargörande erinrar domstolen för det första om att i den mån utövandet av en idrott utgör en ekonomisk verksamhet omfattas det av de unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på en sådan verksamhet, med undantag för vissa särskilda bestämmelser som uteslutande antagits av icke-ekonomiska skäl och som avser frågor som endast berör idrotten som sådan. Med undantag för dessa särskilda regler omfattas de regler som härrör från idrottsförbund och, mer allmänt, beteendet hos de sammanslutningar som har antagit dem således av EUF-fördragets konkurrensregler när villkoren för att tillämpa dessa bestämmelser är uppfyllda. Detta gäller särskilt reglerna om ett system med förhandstillstånd för idrottstävlingar, å ena sidan, och reglerna för idrottsutövares deltagande i sådana tävlingar, å andra sidan, eftersom anordnande och marknadsföring av idrottstävlingar samt professionellt eller halvprofessionellt utövande av idrott utgör ekonomisk verksamhet.

Eftersom idrottsverksamhet, även om den utövas som ekonomisk verksamhet, onekligen uppvisar särdrag, påpekar domstolen att vid tillämpningen av artikel 101 FEUF kan bedömningen av huruvida det föreligger ett beteende som har till ”syfte” eller ”resultat” att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen innebära att hänsyn ska tas till bland andra omständigheter, och i den mån de visar sig vara relevanta, sådana särdrag som avser till exempel den berörda idrottens art, organisation eller funktion, beroende på i vilken grad den är professionell.

Domstolen erinrar vidare om de omständigheter som kännetecknar ett beteende som har till ”syfte” att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen. Detta begrepp ska ges en restriktiv tolkning, mot bakgrund av de särskilda rättsliga bestämmelser och bevisregler som de omfattas av. Begreppet ska således förstås så, att det endast avser vissa typer av samordning mellan företag som till sin art är så pass skadliga för konkurrensen att det är möjligt att anse att någon bedömning av deras resultat inte behöver göras. För att i ett visst fall avgöra huruvida det aktuella beteendet är så skadligt, är det nödvändigt att, inom ramen för en bedömning som grundar sig på samtliga ovannämnda omständigheter, pröva för det första innehållet i det aktuella avtalet, beslutet eller förfarandet i fråga, för det andra det ekonomiska och rättsliga sammanhang i vilket de ingår och för det tredje de mål som eftersträvas med dem. Däremot krävs ingen analys av deras effekter, inte ens deras eventuella positiva effekter på konkurrensen.

Domstolen erinrar vidare om att det följer av fast rättspraxis att vissa särskilda beteenden, såsom etiska eller yrkesetiska regler som antagits av en sammanslutning, kan falla utanför tillämpningsområdet för förbudet i artikel 101.1 FEUF, även om de har till resultat att begränsa konkurrensen, under förutsättning att de motiveras av strävan efter legitima mål av allmänintresse som i sig inte är konkurrensbegränsande och att visas att de åtgärder som vidtagits för detta ändamål är nödvändiga och proportionerliga. Domstolen preciserar emellertid att denna rättspraxis inte är tillämplig på beteenden som är så skadliga att de kan anses ha ”till syfte” att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen.

Det är mot bakgrund av samtliga dessa överväganden som domstolen prövar ISU:s argument för att bestrida den kvalificering som gjorts i förevarande fall.

För det första finner domstolen att tribunalen inte kan kritiseras för att den, i likhet med kommissionen, fann att prövningen av syftet med beteendet, med hänsyn till den typ av beteende som är i fråga i förevarande fall, skulle göras mot bakgrund av den rättspraxis som följer av domarna i

målen MOTOE[244] och Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas[245] avseende en och samma enhets parallella utövande av ekonomisk verksamhet och en befogenhet som kan användas för att hindra faktiska eller potentiella konkurrenter från att träda in på den berörda marknaden.

Domstolen preciserar i detta avseende att med hänsyn till den intressekonflikt som är inneboende i en sådan situation kan en sådan befogenhet, oberoende av dess ursprung, endast tilldelas ett visst företag om den är förenad med begränsningar, skyldigheter och en kontroll. I annat fall skulle denna befogenhet, när den tilldelats ett företag med dominerande ställning på vilket sätt det än må vara, genom själva sin existens strida mot artikel 102 FEUF, i förekommande fall jämförd med artikel 106 FEUF. På samma sätt kan en sådan befogenhet anses ha ”syfte” att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen i den mening som avses i artikel 101.1 FEUF.

Efter att i förevarande fall ha konstaterat att den typ av beteende som är i fråga bestod i ett beslut av en företagssammanslutning som ger ISU en befogenhet att anta regler, kontrollera och vidta sanktionsåtgärder som ger förbundet möjlighet att tillåta eller hindra potentiellt konkurrerande företags tillträde till marknaden för anordnande och marknadsföring av internationella tävlingar i hastighetsåkning på skridskor, på vilken marknad ISU själv bedriver ekonomisk verksamhet, drog tribunalen med rätta slutsatsen att detta beteende skulle prövas mot bakgrund av de principer som följer av domarna i målen MOTOE och Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

Vad för det andra gäller kvalificeringen av det beteende som är i fråga i förevarande fall, framgår det av ovannämnda rättspraxis att det ska prövas huruvida befogenheten i fråga begränsas av öppna, klara och tydliga materiella kriterier som gör det möjligt att undvika godtycklig användning, vilka dessutom ska ha utfärdats i tillgänglig form före genomförandet. På idrottsområdet kan det till exempel röra sig om kriterier som på ett lämpligt och effektivt sätt främjar tävlingar som bygger på lika möjligheter och meriter. Även om det finns lämpliga kriterier så ska dessa kunna säkerställa att en sådan befogenhet kan utövas på ett icke-diskriminerande sätt. Vad gäller de sanktioner som kan påföras, måste dessa vara såväl objektiva som proportionerliga. Dessa kriterier måste slutligen kunna bli föremål för en effektiv kontroll. Befogenheten i fråga ska dessutom begränsas av öppna och icke-diskriminerande förfaranderegler, såsom regler om frister för att inge en ansökan om förhandstillstånd och för antagande av ett beslut om en sådan ansökan, vilka inte får vara till nackdel för företag som kan vara konkurrenter genom att de hindras från att effektivt få tillträde till marknaden.

Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den prövade syftet med reglerna om förhandstillstånd och behörighet genom att hänvisa till frågan huruvida dessa regler var utformade på ett sätt som gjorde det möjligt att undvika att ISU:s befogenheter att ge förhandstillstånd, kontroller och sanktioner utnyttjades på ett godtyckligt, diskriminerande eller oproportionerligt sätt.

Vad för det tredje gäller den bedömning som tribunalen gjorde efter sin prövning av de aktuella bestämmelserna mot bakgrund av ovannämnda kriterier, finner domstolen att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att dessa regler inte på ett kontrollerbart sätt motiverades av något särskilt syfte och att de gav ISU ett utrymme för skönsmässig bedömning för att uttala sig om de tävlingsprojekt som ISU skulle godkänna, i avsaknad av tillståndskriterier som var transparenta, objektiva, icke-diskriminerande och följaktligen kontrollerbara. Tribunalen gjorde även en riktig bedömning när den slog fast att de sanktioner som ISU kan vidta mot idrottare som deltar i

---

244 Dom av den 1 juli 2008, ***MOTOE*** (C-49/07, EU:C:2008:376).

245 Dom av den 28 februari 2013, ***Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*** (C-1/12, EU:C:2013:127).

tävlingar som inte har erhållit förhandstillstånd inte är begränsade av kriterier som är ägnade att säkerställa att de är objektiva och proportionerliga.

Under dessa omständigheter konstateras att nämnda regler gör det möjligt, om inte att från marknaden utestänga alla konkurrerande företag, även lika effektiva, så åtminstone begränsa utformningen och marknadsföringen av alternativa eller nya tävlingar genom deras format eller innehåll. Därigenom kan idrottsutövarna fråntas all möjlighet att delta i dessa tävlingar, trots att de skulle kunna vara av intresse för dem, till exempel på grund av ett innovativt format, samtidigt som samtliga principer, värderingar och spelregler som ligger till grund för den berörda idrottsgrenen iakttas. Slutligen kan de i slutändan beröva åskådarna och tv-tittarna varje möjlighet att erbjudas att närvara eller titta på dessa tävlingar. Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning eller felaktig rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna när den fann att kommissionen hade gjort en riktig bedömning när den kvalificerade reglerna om förhandstillstånd och behörighet som beteenden som har till ”syfte” att begränsa konkurrensen, i den mening som avses i artikel 101.1 FEUF.

- **Anslutningsöverklagandet**

Inom ramen för anslutningsöverklagandet prövar domstolen de anmärkningar som avser de överväganden som tribunalen grundade sig på för att underkänna kommissionens bedömning av skiljedomsreglerna, det vill säga huruvida de kan motiveras med hänvisning till att det finns legitima intressen som är knutna till idrottens särskilda särdrag.

Domstolen understryker inledningsvis att de aktuella skiljedomsreglerna är tillämpliga på tvister som kan uppkomma i samband med utövandet av en idrott såsom ekonomisk verksamhet inom unionen. Av detta följer att dessa regler omfattas av unionens konkurrensrätt, vilket innebär att de måste vara förenliga med denna, i den mån de genomförs på det territorium där EU- och EUF-fördragen är tillämpliga, oberoende av var de enheter som har antagit dem är etablerade.

Eftersom artiklarna 101 och 102 FEUF är bestämmelser med direkt effekt som ger upphov till rättigheter för enskilda, vilka det ankommer på de nationella domstolarna att skydda och som omfattas av grunderna för unionens rättsordning, erinrar domstolen om att den under alla omständigheter måste kunna pröva frågan huruvida skiljedomarna är förenliga med dessa artiklar, samtidigt som den medger att enskilda kan hänskjuta sina tvister till ett skiljeorgan vars skiljedomar kan bli föremål för en begränsad domstolsprövning. Ett sådant krav gör sig i än högre grad gällande när det föreligger en skiljedomsmekanism som en enskild har ålagt en annan person för att ge ett skiljeorgan en tvingande och exklusiv behörighet.

Eftersom de regler som idrottsförbund antar inte får begränsa utövandet av de rättigheter och friheter som enskilda har tillerkänts genom unionsrätten, måste nämligen regler om förhandstillstånd och behörighet vara föremål för en effektiv domstolsprövning. Detta krav innebär i sig att den domstol som är behörig att pröva skiljedomar ska kunna kontrollera att skiljedomarna är förenliga med artiklarna 101 och 102 FEUF. Den nationella domstolen ska uppfylla samtliga krav som uppställs i artikel 267 FEUF, så att den kan eller, i förekommande fall, ska kunna hänskjuta en fråga till EU-domstolen när den anser att ett avgörande från EU-domstolen är nödvändigt i en unionsrättslig fråga som uppkommit i ett mål som är anhängigt vid den.

I förevarande fall påpekar domstolen att tribunalen begränsade sig till att på ett odifferentierat och abstrakt sätt slå fast att skiljedomsreglerna ”kan motiveras av berättigade intressen som har samband med idrottens särdrag”, eftersom de anförtror prövningen av tvister som rör tillämpningen av reglerna om förhandstillstånd och behörighet till en ”specialdomstol”. Tribunalen försökte således inte försäkra sig om att skiljedomsreglerna var förenliga med samtliga ovannämnda krav och således möjliggjorde en effektiv kontroll av att artikel 101 FEUF iakttogs, trots att kommissionen hade gjort en riktig bedömning när den grundade sin slutsats att dessa regler förstärkte den

konkurrensbegränsande karaktären hos ISU:s regler om förhandstillstånd och behörighet på dessa krav. Tribunalen gjorde sig härigenom skyldig till en felaktig rättstillämpning.

Tribunalen gjorde sig dessutom skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det, trots avsaknaden av en effektiv domstolsprövning, var säkerställt att unionens konkurrensrätt fick full verkan, dels med hänsyn till att det fanns rättsmedel som gjorde det möjligt för de personer till vilka ett beslut att inte bevilja tillstånd för en tävling eller ett beslut om att inte få delta i en tävling riktar sig till att begära ersättning för den skada som tävlingen orsakat dem vid behöriga nationella domstolar, dels med hänsyn till möjligheten att inge ett klagomål till kommissionen eller en nationell konkurrensmyndighet. Dessa mekanismer kan nämligen komplettera en sådan kontroll, men kan inte kompensera för avsaknaden av en sådan kontroll.

Domstolen upphäver följaktligen den överklagade domen i den del ISU:s yrkande om ogiltigförklaring delvis bifölls.

- **Talan i mål T-93/18**

Eftersom domstolen anser att den del av talan om ogiltigförklaring som återstår att pröva efter det att den överklagade domen delvis har upphävts är färdig för avgörande, beslutar den själv att slutligt avgöra denna del. Domstolen erinrar i detta avseende bland annat om att kommissionen, när den konstaterar att artikel 101 eller artikel 102 FEUF har överträtts, har befogenhet att genom beslut ålägga de berörda företagen eller företagssammanslutningarna att upphöra med överträdelsen och, i detta syfte, ålägga dem alla korrigeringsåtgärder som står i proportion till överträdelsen och som är nödvändiga för att den faktiskt ska upphöra. I förevarande fall finner domstolen, med hänsyn till omfattningen av det krav på effektiv domstolsprövning som det redogjorts för ovan, att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att skiljedomsreglerna förstärkte den aktuella överträdelsen, genom att försvåra domstolsprövningen, mot bakgrund av unionens konkurrensrätt, av skiljedomar från idrottens skiljedomstol som meddelats till följd av beslut som ISU fattat med stöd av det utrymme för skönsmässig bedömning som ISU har enligt reglerna om förhandstillstånd och behörighet. Kommissionen gjorde dessutom en riktig bedömning när den ålade ISU att få denna situation att upphöra.

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen) Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Inre marknaden – Regelverk som antagits av internationella och nationella idrottsförbund – Professionell fotboll – Privaträttsliga enheter med befogenhet att reglera, utöva kontroll, fatta beslut och utfärda sanktioner – Regler som ålägger professionella fotbollsklubbar att använda ett minimiantal av ’hemmafostrade’ spelare – Artikel 101.1 FEUF – Beslut av företagssammanslutningar som skadar konkurrensen – Begreppen konkurrensbegränsande ’syfte’ och ’resultat’ – Undantag enligt artikel 101.3 FEUF – Villkor – Artikel 45 FEUF – Indirekt diskriminering på grund av nationalitet – Hinder för den fria rörligheten för arbetstagare – Motivering – Villkor – Bevisbörda”

Europeiska fotbollsförbundet (Uefa) är en sammanslutning som bildats enligt schweizisk rätt, vars huvuduppgifter är att övervaka och kontrollera utvecklingen av fotboll i alla dess former på europeisk nivå. Den samlar de olika europeiska nationella fotbollsförbund som ansvarar för att organisera fotbollen i sin stat – däribland Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA), som ansvarar för Belgien. Dessa förbund är, i egenskap av medlemmar i Uefa, skyldiga att iaktta Uefas stadgar, reglementen och beslut samt, i det land där de hör hemma, se till att dessa följs av de professionella ligor som är underställda förbundet, liksom klubbarna och spelarna.

År 2005 antog Uefa regler enligt vilka professionella fotbollsklubbar som deltar i Uefas internationella fotbollstävlingar mellan klubblag får ta upp högst 25 spelare på förteckningen över matchtruppen,

varav minst 8 måste vara ”hemmafostrade spelare”, vilket definieras som spelare som, oberoende av nationalitet, har utbildats under minst tre år av deras klubb eller av en annan klubb som är ansluten till samma nationella fotbollsförbund (nedan kallade reglerna om ”hemmafostrade spelare”). Av dessa 8 spelare måste minst 4 spelare ha utbildats av den klubb som skrivit in dem. Under år 2011 införde URBSFA i sina förbundsföreskrifter regler om ”hemmafostrade spelare”, vilket definieras som spelare som, oberoende av nationalitet, har utbildats under minst tre år av en belgisk klubb.

UL är en fotbollsspelare, född år 1986, som både är medborgare i ett tredjeland och belgisk medborgare. Han utövar yrkesverksamhet i Belgien, där han har spelat för Royal Antwerp, som är en professionell fotbollsklubb med säte i Belgien, och därefter för en annan professionell fotbollsklubb i Belgien.

UL och Royal Antwerp ansåg att reglerna om ”hemmafostrade spelare” strider mot EUF fördragets bestämmelser och väckte därför talan vid Cour belge d’Arbitrage pour le Sport (CBAS) om ersättning för den skada som dessa regler hade orsakat honom. Dessa yrkanden avslogs av ovannämnda skiljedomstol, varför UL och Royal Antwerp väckte talan om att skiljedomen skulle upphävas vid Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien), som är den hänskjutande domstolen.

Mot denna bakgrund beslutade nämnda domstol att ställa flera tolkningsfrågor till EU domstolen för att få klarhet i huruvida de av UEFA och URBSFA antagna reglerna om ”hemmafostrade spelare” kan kvalificeras som ”avtal mellan företag”, ”beslut av företagssammanslutningar” eller ”samordnat förfarande” av konkurrensbegränsande karaktär, i den mening som avses i artikel 101 FEUF. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida de regler som URBSFA har antagit är förenliga med den fria rörlighet för arbetstagare som garanteras i artikel 45 FEUF.

Genom sin dom, som meddelades samma dag som två andra domar[246] om tillämpningen av unionens bestämmelser om ekonomi på regler som inrättats av internationella idrottsförbund, lämnar domstolen (stora avdelningen) preciseringar om tillämpningen av artiklarna 45 och 101 FEUF på regler antagna av idrottsförbund vad gäller lagens sammansättning, spelarnas deltagande i tävlingar och deras utbildning.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar inledningsvis, för det första, att reglerna om ”hemmafostrade spelare” omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 45 och 101 FEUF. Domstolen erinrar i detta avseende om att i den mån utövandet av en idrott utgör en ekonomisk verksamhet omfattas den av de unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i fråga om sådan verksamhet, med undantag för vissa specifika regler som har antagits uteslutande av icke-ekonomiska skäl och som uteslutande avser frågor som endast berör idrotten som sådan. De regler som är i fråga i målet vid den nationella domstolen omfattas emellertid inte av ett sådant undantag, oavsett om de härrör från Uefa eller URBSFA. De avser nämligen ekonomisk verksamhet. Även om dessa regler formellt sett inte reglerar spelarnas arbetsvillkor, ska de dessutom anses ha en direkt inverkan på detta arbete, eftersom det i dessa regler uppställs vissa villkor, vid äventyr av sanktioner, vad gäller hur de lag som deltar i fotbollstävlingar mellan klubblag ska vara sammansatta och följaktligen även vad gäller spelarnas möjligheter att själva delta i dessa tävlingar.

---

246 Dom av den 21 december 2023, ***International Skating Union/kommissionen*** (C-124/21 P, EU:C:2023:1012), och dom av den 21 december 2023, ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011).

Domstolen tar, för det andra, upp de konsekvenser som kan följa av artikel 165 FEUF – som anger såväl de mål som uppställts för unionens åtgärder på idrottsområdet som de medel som kan användas för att bidra till att dessa mål uppnås – och påpekar att denna bestämmelse inte utgör en specialregel som undantar idrott från alla eller vissa av de övriga bestämmelser i unionens primärrätt som annars vore tillämpliga eller som medför en skyldighet att särbehandla idrotten vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Domstolen erinrar dessutom om att de särdrag som kännetecknar idrottsverksamhet kan beaktas, som övriga omständigheter och under förutsättning att de visar sig vara relevanta, vid tillämpningen av EUF-fördragets bestämmelser om konkurrensrätt och fri rörlighet, varvid det påpekas att ett sådant beaktande endast kan ske inom den ram och med iakttagande av de villkor och tillämpningskriterier som föreskrivs i var och en av dessa bestämmelser.

Mot bakgrund av dessa synpunkter prövar domstolen först frågan huruvida Uefas och URBSFA:s regler om ”hemmafostrade spelare” är förenliga med artikel 101 FEUF.

Domstolen preciserar, i detta sammanhang, till att börja med, att de regler som är i fråga i målet vid den nationella domstolen ska kvalificeras som ”beslut av företagssammanslutningar”, dels eftersom de härrör från Uefa och URBSFA, vilka är företagssammanslutningar, dels eftersom de direkt påverkar villkoren för utövandet av den ekonomiska verksamheten för företag som direkt eller indirekt är medlemmar i dessa sammanslutningar.

Vad därefter gäller frågan huruvida dessa regler har ett konkurrensbegränsande syfte, påpekar domstolen, för det första, att dessa regler, på grund av deras innehåll, förefaller ålägga professionella fotbollsklubbar som deltar i fotbollstävlingar mellan klubblag som är anslutna till dessa sammanslutningar att, vid äventyr av sanktioner, ange ett minsta antal ”hemmafostrade spelare” i förteckningen över matchtruppen. Härigenom förefaller dessa regler till sin natur begränsa klubbarnas möjlighet att i denna förteckning skriva in spelare som inte uppfyller dessa krav. Vad, för det andra, gäller det ekonomiska och rättsliga sammanhang som dessa regler ingår i, framgår det av de särdrag som utmärker professionell fotboll, däribland dess sociala, kulturella och mediala betydelse, samt den omständigheten att idrotten bygger på idrottsliga meriter, att det är legitimt för sammanslutningar som Uefa och URBSFA att anta regler om bland annat anordnande av tävlingar inom idrottsgrenen, deras korrekta genomförande och idrottsutövarnas deltagande i dessa tävlingar och, i synnerhet, reglera de villkor som gäller för hur professionella fotbollsklubbar kan sätta samman de lag som deltar i tävlingar mellan klubblag inom sina respektive geografiska områden. Vad, för det tredje, gäller det mål som eftersträvas med de regler som är i fråga i målet vid den nationella domstolen förefaller dessa begränsa eller kontrollera en av de väsentliga parametrarna för konkurrensen, nämligen rekrytering av talangfulla spelare, oavsett vilken klubb de har tillhört och oavsett var de har utbildats, som kan göra det möjligt för deras lag att vinna över motståndarlaget. Denna begränsning kan påverka konkurrensen som klubbarna kan ägna sig åt inte bara på den ”marknad i föregående led eller för försörjning” som, ur ekonomisk synvinkel, utgörs av rekrytering av spelare, utan även på den ”efterföljande marknad” som fotbollstävlingar mellan klubblag utgör ur samma synvinkel.

Det ankommer emellertid endast på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av dessa preciseringar och med beaktande av de argument och den bevisning som parterna har anfört, avgöra huruvida de regler som är aktuella i det nationella målet till sin natur är så pass skadliga för konkurrensen att de kan anses ha till ”syfte” att begränsa konkurrensen. Om så inte är fallet, ska den hänskjutande domstolen därefter fastställa huruvida dessa regler kan anses ha till resultat, faktiskt eller potentiellt, att begränsa konkurrensen på den berörda marknaden.

Vad slutligen gäller frågan huruvida dessa regler kan anses vara motiverade eller omfattas av ett undantag, erinrar domstolen om att vissa särskilda beteenden, såsom etiska eller yrkesetiska regler som antagits av en sammanslutning, kan falla utanför tillämpningsområdet för förbudet i artikel 101.1 FEUF, även om de har till ofrånkomligt resultat att begränsa konkurrensen, under förutsättning att de motiveras av strävan efter att uppnå legitima mål av allmänintresse som inte i sig är

konkurrensbegränsande och att det i vederbörlig ordning har visats att de åtgärder som vidtagits för detta ändamål är nödvändiga och proportionerliga.

Domstolen preciserar emellertid att denna rättspraxis inte är tillämplig på beteenden som är så skadliga att de kan anses ha till ”syfte” att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen, utan att det påverkar en eventuell rätt till undantag enligt artikel 101.3 FEUF, under förutsättning att villkoren för detta är uppfyllda, vilket det ankommer på den part som åberopar ett sådant undantag att bevisa.

Vad gäller detta undantag erinrar domstolen om att detta endast är tillämpligt om det aktuella beteendet, med en tillräcklig grad av sannolikhet, gör det möjligt att uppnå effektivitetsvinster, samtidigt som användarna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som uppnås genom dessa effektivitetsvinster, utan att beteendet innebär att det införs begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå sådana effektivitetsvinster och utan att all effektiv konkurrens sätts ur spel för en väsentlig del av de berörda varorna eller tjänsterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, om den anser att bestämmelserna om hemmafostrade spelare har till syfte eller resultat att begränsa konkurrensen, bedöma huruvida dessa villkor är uppfyllda i förevarande fall.

Vad därefter gäller frågan huruvida URBSFA:s regler om ”hemmafostrade spelare” är förenliga med artikel 45 FEUF, konstaterar domstolen att dessa regler vid första anblicken undergräver den fria rörligheten för arbetstagare. De grundar sig nämligen på en ”nationell” anknytning, eftersom de definierar ”hemmafostrade spelare” som de som har utbildats i en ”belgisk” klubb. Vidare åläggs professionella fotbollsklubbar som vill delta i fotbollstävlingar mellan klubblag som är anslutna till URBSFA att i förteckningen över matchtruppen ta upp ett minimiantal av spelare som uppfyller villkoren för att kvalificeras som sådana. Av detta följer att sådana regler kan missgynna professionella fotbollsspelare som inte uppfyller villkoren i dessa regler och som önskar bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat, nämligen Belgien, som inte är deras ursprungsmedlemsstat, och som inte uppfyller villkoren i dessa regler. På samma sätt kan dessa regler ge upphov till indirekt diskriminering som missgynnar spelare från en annan medlemsstat, eftersom de riskerar att huvudsakligen vara till nackdel för de sistnämnda.

Vad gäller frågan huruvida reglerna eventuellt kan anses vara motiverade erinrar domstolen om att åtgärder som inte härrör från staten kan tillåtas, även om de hindrar den fria rörlighet som stadfästs i EUF-fördraget, om två kumulativa villkor är uppfyllda, vilket det ankommer på den som vidtagit dessa åtgärder att visa. För det första ska deras antagande motiveras av ett legitimt mål av allmänintresse som är förenligt med fördraget och som följaktligen inte är av rent ekonomisk karaktär, och, för det andra, måste åtgärderna vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de måste vara ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

I förevarande fall utgör målet att uppmuntra rekrytering och utbildning av unga professionella fotbollsspelare ett sådant legitimt mål av allmänintresse. Frågan huruvida dessa regler är ägnade att säkerställa att detta mål uppnås ska bedömas bland annat med hänsyn till att reglerna, genom att likställa samtliga unga spelare som har utbildats av vilken klubb som helst som är ansluten till det nationella fotbollsförbundet i fråga, inte kan anses ge verkliga och betydande incitament till vissa av dessa klubbar, särskilt de som har betydande ekonomiska resurser, att rekrytera unga fotbollsspelare för att själva utbilda dem. En sådan rekryterings- och utbildningspolicy innebär tvärtom att en klubb som följer en sådan policy placeras i samma situation som andra klubbar, vad gäller rekrytering av unga spelare som redan utbildats av varje annan klubb som också är ansluten till detta förbund, oavsett var denna andra klubb är belägen inom förbundets geografiska område. Det är emellertid just lokala investeringar i utbildning av unga fotbollsspelare, särskilt när de görs av små klubbar, i förekommande fall i partnerskap med andra klubbar i samma region, som eventuellt har en gränsöverskridande dimension, som bidrar till att idrottens sociala och pedagogiska funktion fullgörs.

Domstolen erinrar emellertid om att det uteslutande ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av parternas argument och bevisning, bedöma huruvida URBSFA:s regler uppfyller de ovan angivna villkoren.

2. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF)[247]

Dom av den 19 januari 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Artikel 102 FEUF – Dominerande ställning – Tillverkaren tillskrivs sina distributörers beteende – Avtalsförhållanden mellan tillverkaren och distributörerna – Begreppet ’ekonomisk enhet’ – Tillämpningsområde – Missbruk – Exklusivitetsklausul – Krav på att påvisa effekterna på marknaden”

Genom beslut av den 31 oktober 2017 fann den italienska konkurrens- och marknadsmyndigheten (nedan kallad konkurrensmyndigheten)[248] att Unilever Italia Mkt. Operations Srl (nedan kallad Unilever) hade missbrukat sin dominerande ställning på den italienska marknaden för försäljning av glass i styckförpackningar avsedda att förtäras ”ute”, det vill säga utanför konsumenternas hem, vid olika försäljningsställen.

Det missbruk som Unilever kritiserades för avsåg åtgärder som inte rent faktiskt hade vidtagits av detta företag, utan av oberoende distributörer av företagets produkter som hade ålagt innehavarna av försäljningsställena exklusivitetsklausuler. Konkurrensmyndigheten ansåg i detta hänseende bland annat att de förfaranden som var föremål för dess undersökning hade utestängt de konkurrerande aktörerna eller åtminstone begränsat deras möjlighet att konkurrera på grundval av sina produkters förtjänster.

Konkurrensmyndigheten ansåg inte att den var skyldig att analysera de ekonomiska studier som Unilever hade lagt fram för att visa att de ifrågasatta förfarandena inte hade några utestängningseffekter vad gäller åtminstone lika effektiva konkurrenter, med motiveringen att dessa studier helt saknade relevans när det fanns exklusivitetsklausuler, eftersom det är tillräckligt att ett företag i dominerande ställning använder sig av sådana klausuler för att det ska anses vara fråga om missbruk av denna ställning.

Konkurrensmyndigheten ålade därför Unilever böter på 60 668 580 euro för att ha missbrukat sin dominerande ställning, i strid med artikel 102 FEUF.

Unilevers överklagande av detta beslut ogillades i dess helhet av domstolen i första instans.

Förstainstansdomstolens dom överklagades till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), vilken har hänskjutit frågor till EU-domstolen om tolkningen och tillämpningen av unionens konkurrensregler med avseende på konkurrensmyndighetens beslut.

I sin dom preciserar EU-domstolen de närmare bestämmelserna för att tillämpa förbudet mot missbruk av en dominerande ställning i artikel 102 FEUF gentemot ett dominerande företag vars

---

247 Under denna rubrik ska även följande dom nämnas: dom av den 4 juli 2023 (stora avdelningen), ***Meta Platforms m.fl. (Ett socialt nätverks användarvillkor)*** (C-252/21, EU:C:2023:537), vilken presenteras under rubrik I.4 Skydd av personuppgifter.

248 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Konkurrens- och marknadsmyndigheten, Italien).

distributionsnät organiserats uteslutande på grundval av avtal och klargör i detta sammanhang att bevisbördan åvilar den nationella konkurrensmyndigheten.

Domstolens bedömning

Domstolen slog först fast att en tillverkare som har en dominerande ställning, såsom Unilever, kan hållas ansvarig enligt artikel 102 FEUF för åtgärder som vidtas av distributörer som ingår i denna tillverkares distributionsnät, om det visas att distributörerna inte har vidtagit dessa åtgärder självständigt, utan att de ingår i en policy som denna tillverkare ensidigt har beslutat om och som genomförs genom distributörerna.

I ett sådant fall ska distributörerna, och följaktligen det distributionsnät som distributörerna bildar tillsammans med det dominerande företaget, endast anses utgöra ett medel för att geografiskt sprida detta företags affärspolicy och därmed som det medel som, i förekommande fall, har använts för att genomföra det aktuella utestängningsförfarandet.

Detta gäller bland annat när en dominerande tillverkares distributörer, såsom i förekommande fall, är skyldiga att se till att innehavarna av försäljningsställena undertecknar standardavtal, som tillhandahålls av denna tillverkare och som innehåller exklusivitetsklausuler till förmån för tillverkarens produkter.

Domstolen besvarar härefter frågan huruvida den behöriga konkurrensmyndigheten, för att kunna tillämpa artikel 102 FEUF, i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, måste styrka att de exklusivitetsklausuler som finns i distributionsavtalen leder till att konkurrenter som är lika effektiva som företaget i dominerande ställning utestängs från marknaden och om denna myndighet är skyldig att ingående granska de ekonomiska analyser som lagts fram av det berörda företaget, bland annat när de grundas på testet avseende en ”lika effektiv konkurrent”.

Domstolen erinrar i detta hänseende om att det bland annat kan fastställas att det förekommit missbruk av en dominerande ställning när det kritiserade beteendet har medfört utestängningseffekter för konkurrenter som är lika effektiva som den som har gjort sig skyldig till detta beteende i fråga om kostnads-, innovations- och kvalitetsstruktur eller när detta beteende grundar sig på en användning av andra medel än sådana som räknas till en ”normal” konkurrens, det vill säga en pris- och prestationskonkurrens (competition on the merits). Det ankommer i princip på konkurrensmyndigheterna att visa att ett beteende utgör missbruk med beaktande av samtliga relevanta faktiska omständigheter som hänför sig till det aktuella beteendet, vilket inbegriper de omständigheter som lyfts fram i den bevisning som företaget i dominerande ställning har lagt fram till sitt försvar.

För att fastställa att ett beteende utgör missbruk behöver en konkurrensmyndighet inte nödvändigtvis visa att beteendet faktiskt har medfört konkurrensbegränsande verkningar. En konkurrensmyndighet kan således konstatera en överträdelse av artikel 102 FEUF genom att visa att det aktuella beteendet, under den tid då det genomfördes, under omständigheterna i det aktuella fallet hade förmågan att begränsa pris- och prestationskonkurrensen (competition on the merits) trots att det inte hade någon verkan. Detta ska emellertid i princip visas med stöd av konkreta bevis som, på ett sätt som inte är helt hypotetiskt, styrker att det aktuella förfarandet rent faktiskt kan medföra sådana verkningar, varvid tvivel i detta hänseende ska tolkas till fördel för det företag som använt sig av ett sådant förfarande.

Även om en konkurrensmyndighet, för att bedöma om ett företags beteende kan begränsa den effektiva konkurrensen på en marknad, kan stödja sig på ekonomiska rön, som bekräftas av empiriska studier eller beteendestudier, ska även andra faktorer som är specifika för omständigheterna i det enskilda fallet, såsom omfattningen av nämnda beteende på marknaden, de kapacitetsbegränsningar som gäller för råvaruleverantörerna eller den omständigheten att företaget i dominerande ställning åtminstone vad gäller en del av efterfrågan är en oundviklig partner, beaktas

vid bedömningen av huruvida det aktuella beteendet, mot bakgrund av dessa rön, ska anses ha kunnat leda till utestängningseffekter på den berörda marknaden.

Vad närmare gäller användningen av exklusivitetsklausuler framgår det av domstolens praxis att klausuler genom vilka ena avtalsparten åtar sig att göra alla eller en betydande del av sina inköp från ett företag som har en dominerande ställning, även om inköpen inte åtföljs av rabatter, till sin natur utgör ett utnyttjande av en dominerande ställning, och att detsamma gäller för lojalitetsrabatter som beviljas av ett sådant företag.

I domen Intel[249] klargjorde domstolen denna rättspraxis genom att ange att konkurrensmyndigheten – när ett företag i dominerande ställning under det administrativa förfarandet gör gällande att dess beteende inte har kunnat medföra de utestängningseffekter som företaget kritiserats för och åberopar bevisning till stöd för sina påståenden – måste pröva bland annat om det eventuellt finns en strategi som syftar till att utestänga konkurrenter som är åtminstone lika effektiva som företaget i dominerande ställning.

Domstolen tillade att även analysen av utestängningsförmågan är relevant för bedömningen av om det kan anses finnas sakliga skäl som motiverar ett rabattsystem som i princip omfattas av förbudet i artikel 102 FEUF. Den utestängningseffekt som ett rabattsystem ger upphov till, vilken är ofördelaktig för konkurrensen, kan dessutom uppvägas av eller rent av övervinnas genom fördelar i effektivitetshänseende som även gynnar konsumenten. En sådan avvägning mellan det omtvistade förfarandets positiva och negativa effekter på konkurrensen kan göras endast om det först gjorts en analys av om det aktuella förfarandet i sig kan anses kunna utestänga konkurrenter som är åtminstone lika effektiva som företaget i dominerande ställning.

Detta klargörande i domen Intel angående rabattsystem ska förstås så, att det även gäller för exklusivitetsklausuler.

Av detta följer att en konkurrensmyndighet – när den misstänker att ett företag har överträtt artikel 102 FEUF genom att använda sig av sådana klausuler och när detta företag under förfarandet bestrider nämnda klausulers konkreta förmåga att utestänga konkurrenter som är lika effektiva från marknaden och inger bevisning till stöd för detta – i samband med fastställandet av överträdelsen, ska försäkra sig om att dessa klausuler, under omständigheterna i det aktuella fallet, hade faktisk förmåga att utestänga konkurrenter som är lika effektiva som detta företag från marknaden.

Den konkurrensmyndighet som inlett undersökningen måste även konkret bedöma dessa klausulers förmåga att begränsa konkurrensen om det misstänkta företaget under det administrativa förfarandet gör gällande att det finns skäl som motiverar dess beteende.

Under alla omständigheter är den nämnda konkurrensmyndighet, när det under förfarandets gång läggs fram bevisning som kan visa att beteendet inte kan ge upphov till konkurrensbegränsande verkningar, skyldig att pröva bevisningen.

När ett företag i dominerande ställning har lagt fram en ekonomisk studie för att visa att det förfarande som lagts företaget till last inte var ägnat att utestänga konkurrenter, kan den behöriga konkurrensmyndigheten följaktligen inte utesluta att denna studie är relevant utan att ange skälen till att den anser att studien inte kan användas för att visa att de ifrågavarande förfarandena inte kan skada den effektiva konkurrensen på den berörda marknaden och följaktligen utan att ge nämnda företag möjlighet att bestämma vilka bevis som skulle kunna ersätta den.

---

249 Dom av den 6 septmeber 2017, ***Intel/kommissionen*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punkt 138) (nedan kallad domen Intel).

Domstolen påpekar slutligen, med anledning av den hänskjutande domstolens uttryckliga hänvisning i begäran om förhandsavgörande till testet avseende en ”lika effektiv konkurrent”, att ett sådant test endast är en av flera metoder som gör det möjligt att bedöma huruvida ett förfarande kan medföra utestängningseffekter. Konkurrensmyndigheterna kan följaktligen inte ha någon rättslig skyldighet att använda detta test för att fastställa huruvida ett förfarande utgör missbruk. Om det berörda företaget emellertid lägger fram resultaten av ett sådant test under det administrativa förfarandet är konkurrensmyndigheten skyldig att pröva dess bevisvärde.

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Inre marknaden – Regler som instiftats av internationella idrottsförbund – Professionell fotboll – Privaträttsliga enheter med befogenhet att reglera, utöva kontroll, fatta beslut och utfärda sanktioner – Regler om förhandstillstånd för tävlingar, fotbollsklubbars och spelares deltagande i dessa tävlingar samt om utnyttjande av kommersiella rättigheter och medierättigheter till dessa tävlingar – Parallellt utövande av ekonomisk verksamhet – Anordnande och marknadsföring av tävlingar – Utnyttjande av motsvarande kommersiella rättigheter och medierättigheter – Artikel 101.1 FEUF – Beslut av företagssammanslutningar som undergräver konkurrensen – Begreppen konkurrensbegränsande ’syfte’ och ’resultat’ – Undantag enligt artikel 101.3 FEUF – Villkor – Artikel 102 FEUF – Missbruk av dominerande ställning – Motivering – Villkor – Artikel 56 FEUF – Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster – Eventuell motivering – Villkor – Bevisbörda”

Internationella federationen för fotbollsförbund (Fifa) är en sammanslutning som bildats enligt schweizisk rätt. Fifa har bland annat som mål att utarbeta regler och bestämmelser för fotbollsspelet och relaterade frågor samt att utöva kontroll över fotbollen i alla dess former på världsomfattande nivå, men även att organisera sina egna internationella tävlingar. Fifa består av nationella fotbollsförbund som är medlemmar i en av de sex kontinentala federationer som Fifa har erkänt – däribland Europeiska fotbollsförbundet (Uefa), som är en sammanslutning som bildats enligt schweizisk rätt, vars huvuduppgifter är att övervaka och kontrollera utvecklingen av fotboll i alla dess former på europeisk nivå. Dessa nationella förbund är, i egenskap av medlemmar i Fifa och Uefa, bland annat skyldiga att förmå sina egna medlemmar eller anslutna organisationer att iaktta Fifas och Uefas stadgar, reglementen, riktlinjer och beslut samt att se till att dessa iakttas av samtliga fotbollsaktörer, särskilt professionella ligor, klubbar och spelare.

Fifa och Uefa har i enlighet med sina respektive stadgar befogenhet att bestämma huruvida professionella internationella fotbollsturneringar får genomföras, särskilt tävlingar mellan de fotbollsklubbar som är anslutna till ett nationellt förbund (eller ”fotbollstävlingar mellan klubblag”). De kan också anordna sådana tävlingar och utnyttja de rättigheter som är knutna till dessa.

European Superleague Company, SL (nedan kallat ESLC) är ett bolag som bildats enligt spansk rätt av ett antal professionella fotbollsklubbar i syfte att anordna en ny årlig europeisk fotbollstävling kallad Superleague.

Enligt aktieägar- och investeringsavtalet, som binder initiativtagarna till projektet, krävs det, för att Superleague ska kunna bildas, att Fifa eller Uefa erkänner detta projekt som en ny tävling som är förenlig med dessa sammanslutningars stadgar.

Efter tillkännagivandet av Superleagues bildande publicerade Fifa och Uefa den 21 januari 2021 ett gemensamt uttalande, i vilket de förklarade att de vägrade att erkänna denna nya tävling och varslade om att spelare eller klubbar som deltar i denna nya tävling kommer att uteslutas från de tävlingar som organiseras av Fifa och Uefa. I ett annat pressmeddelande erinrade Uefa och flera nationella fotbollsförbund om möjligheten att vidta disciplinära åtgärder mot deltagarna i Superleague, bland annat att genom utesluta dem från möjligheten att delta i vissa stora europeiska och internationella tävlingar.

Under dessa omständigheter väckte ESLC talan vid Juzgado de lo Mercantil n° 17 de Madrid (Handelsdomstol nr 17 i Madrid, Spanien) och yrkade att det skulle fastställas att dessa avsiktsförklaringar – liksom de åtgärder som Fifa, Uefa och de nationella förbund som är medlemmar i dessa sammanslutningar skulle kunna tänkas vidta i enlighet med dessa förklaringar – är rättsstridiga och skadliga.

Enligt denna domstol har Fifa och Uefa en monopolställning eller åtminstone en dominerande ställning på marknaden för anordnande och marknadsföring av internationella fotbollstävlingar mellan klubblag och på marknaden för utnyttjande av de olika rättigheter som är knutna till dessa tävlingar. Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang få klarhet i huruvida vissa bestämmelser i Fifas och Uefas stadgar är förenliga med unionsrätten, särskilt artiklarna 101 och 102 FEUF, samt med bestämmelserna om de olika grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget.

I sin dom, som meddelades samma dag som två andra domar[250] om tillämpningen av unionens bestämmelser om ekonomi på regler som inrättats av internationella eller nationella idrottsförbund, preciserar domstolen (stora avdelningen) enligt vilka villkor Fifas och Uefas regler om dels förhandsgodkännande av internationella fotbollstävlingar mellan klubblag, fotbollsklubbarnas och fotbollsspelarnas deltagande i dessa tävlingar, samt de sanktioner som är knutna till dessa regler, dels utnyttjande av olika rättigheter som är knutna till dessa tävlingar, kan anses utgöra missbruk av dominerande ställning, i den mening som avses i artikel 102 FEUF, och konkurrensbegränsande samverkan, i den mening som avses i artikel 101 FEUF. EU-domstolen uttalar sig även i frågan huruvida dessa bestämmelser om förhandstillstånd, deltagande och sanktionsåtgärder är förenliga med friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 56 FEUF.

Domstolens bedömning

Domstolen framför inledningsvis tre synpunkter.

Domstolen preciserar till att börja med att de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen uteslutande avser Fifas och Uefas regler om dels förhandsgodkännande av internationella fotbollstävlingar mellan klubblag och professionella fotbollsklubbar och deras spelares deltagande i sådana tävlingar, dels utnyttjande av de olika rättigheter som är knutna till dessa tävlingar. Domstolen har således varken ombetts att ta ställning till Fifas och Uefas existens, till frågan huruvida andra regler som dessa båda förbund har antagit är välgrundade eller, slutligen, till Superleague-projektets existens eller särdrag, vare sig med avseende på konkurrensreglerna eller med avseende på de ekonomiska friheter som stadfästs i EUF-fördraget.

Domstolen påpekar vidare att samtliga regler som den har ombetts att ta ställning till omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördragets bestämmelser om konkurrens och fri rörlighet. Domstolen erinrar i detta avseende om att i den mån utövandet av en idrott utgör en ekonomisk verksamhet omfattas den av de unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i fråga om sådan verksamhet, med undantag för vissa specifika regler som har antagits uteslutande av icke ekonomiska skäl och som endast avser frågor som uteslutande berör idrotten som sådan. De aktuella reglerna, oavsett om de härrör från Fifa eller Uefa, omfattas emellertid inte av ett sådant undantag, eftersom de avser utövandet av fotboll som ekonomisk verksamhet.

Vad slutligen gäller de konsekvenser som kan följa av artikel 165 FEUF – som anger såväl de mål som uppställts för unionens åtgärder på idrottsområdet som de medel som kan användas för att bidra till

---

250 Dom av den 21 december 2023, ***International Skating Union/kommissionen*** (C-124/21 P, EU:C:2023:1012), och dom av den 21 december 2023, ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010).

att dessa mål uppnås – påpekar domstolen att denna bestämmelse inte utgör en specialregel som undantar idrott från alla eller vissa av de övriga bestämmelser i unionens primärrätt som annars vore tillämpliga eller som medför en skyldighet att särbehandla idrotten vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Domstolen erinrar dessutom om att de särdrag som kännetecknar idrottsverksamhet kan beaktas som övriga omständigheter, under förutsättning att de visar sig vara relevanta, vid tillämpningen av EUF-fördragets bestämmelser om konkurrens och fri rörlighet, varvid det påpekas att ett sådant beaktande endast kan ske inom den ram och med iakttagande av de villkor och tillämpningskriterier som föreskrivs i var och en av dessa bestämmelser.

Mot bakgrund av dessa yttranden och efter att ha påpekat att Fifa och Uefa ska kvalificeras som ”företag”, i den mening som avses i unionens konkurrensrätt, i den mån de bedriver ekonomisk verksamhet, såsom anordnande av fotbollstävlingar och utnyttjande av de rättigheter som är knutna till dessa, undersöker domstolen, för det första, huruvida Fifas och Uefas införande av regler om förhandstillstånd för fotbollstävlingar mellan klubblag och om deltagande i sådana tävlingar, vid äventyr av påföljd, dels kan anses utgöra missbruk av dominerande ställning, i den mening som avses i artikel 102 FEUF, dels kan anses utgöra konkurrensbegränsande samverkan, i den mening som avses i artikel 101 FEUF.

Domstolen anger i detta avseende att de särdrag som utmärker professionell fotboll, bland annat denna idrotts sociala, kulturella och mediala betydelse, samt den omständigheten att den bygger på idrottsliga meriter, gör det möjligt att anse att det är legitimt att uppställa gemensamma regler för anordnande och genomförande av internationella professionella fotbollsturneringar, vilka syftar till att säkerställa att dessa tävlingar genomförs på ett likvärdigt och samordnat sätt inom ramen för en samlad spelordning samt att främja anordnandet av idrottstävlingar grundade på lika möjligheter och sportsliga meriter. Det är dessutom legitimt att försäkra sig om att detta gemensamma regelverk iakttas med hjälp av sådana regler som dem som Fifa och Uefa har infört vad gäller förhandstillstånd till dessa tävlingar samt klubbarnas och spelarnas deltagande i desamma. Av detta följer, i det specifika sammanhang som rör professionell fotboll och den ekonomiska verksamhet som utövandet av denna idrott ger upphov till, att varken antagandet eller tillämpningen av dessa regler, i princip och rent allmänt, kan kvalificeras som ”missbruk av en dominerande ställning”, i den mening som avses i artikel 102 FEUF. Detsamma gäller för de möjligheter att utfärda sanktioner som har införts accessoriskt till dessa regler, eftersom sådana sanktioner i princip är legitima för att säkerställa nämnda reglers effektivitet.

Däremot kan inget av dessa särdrag anses tala för slutsatsen att det är berättigat att instifta och tillämpa sådana regler, med därtill knutna sanktionsmöjligheter, om dessa inte begränsas av materiella kriterier och av förfaranderegler som är ägnade att säkerställa att de tillämpas på ett sätt som är transparent, objektivt, icke- diskriminerande och proportionerligt. Det är närmare bestämt nödvändigt att dessa kriterier och villkor har uppställts i tillgänglig form innan de aktuella reglerna kan tillämpas. För att nämnda kriterier och villkor ska kunna anses vara icke-diskriminerande krävs dessutom att de inte innebär att det uppställs villkor för tävlingar som anordnas och marknadsförs av utomstående aktörer samt för klubbars och spelares deltagande i dessa tävlingar som skiljer sig från dem som gäller för tävlingar som anordnas och marknadsförs av den beslutande enheten. Det får inte heller uppställas krav som är identiska med eller liknar de ovannämnda kraven men som är omöjliga eller orimligt svåra att följa i praktiken för ett företag som inte har samma egenskap av sammanslutning eller som inte har samma befogenheter som denna enhet och som följaktligen befinner sig i en annan situation än densamma. För att de sanktioner som har införts accessoriskt till dessa regler inte ska anses vara skönsmässiga, måste de slutligen styras av kriterier som inte bara måste vara transparenta, objektiva, precisa och icke-diskriminerande, utan även säkerställa att sanktioner fastställs i varje enskilt fall med iakttagande av proportionalitetsprincipen, med beaktande av bland annat den konstaterade regelöverträdelsens art, varaktighet och svårighetsgrad.

Av detta följer att för det fall reglerna om förhandstillstånd, deltagande och sanktioner inte är underkastade materiella kriterier och förfaranderegler som är ägnade att säkerställa att reglerna är

transparenta, objektiva, precisa, icke-diskriminerande och proportionerliga, utgör antagandet och tillämpningen av dem missbruk av dominerande ställning, i den mening som avses i artikel 102 FEUF.

Vad gäller tillämpningen av artikel 101 FEUF på nämnda regler påpekar domstolen att även om antagandet av regler om förhandstillstånd för fotbollstävlingar mellan klubblag kan motiveras av strävan att uppnå vissa legitima mål, såsom att säkerställa efterlevnaden av de principer, värderingar och spelregler som ligger till grund för professionell fotboll, kvarstår det faktum att dessa regler innebär att Fifa och Uefa ges befogenhet att tillåta, kontrollera eller villkora tillträde för varje potentiellt konkurrerande företag på den berörda marknaden och således även att fastställa såväl graden av konkurrens som kan förekomma på denna marknad som de villkor under vilka denna eventuella konkurrens kan komma att utövas.

Reglerna om fotbollsklubbars och spelares deltagande i sådana tävlingar är dessutom ägnade att förstärka det konkurrensbegränsande syfte som är inneboende i varje system med förhandstillstånd, om detta system inte förenat med begränsningar, skyldigheter och kontroller som är ägnade att säkerställa att systemet är transparent, objektivt, precist och icke diskriminerande, på ett sätt som hindrar alla företag som anordnar en potentiellt konkurrerande tävling från att på ett ändamålsenligt sätt utnyttja tillgängliga resurser på marknaden, det vill säga klubbar och spelare, eftersom spelarna, för det fall de deltar i en tävling som inte har godkänts i förväg av Fifa och Uefa, utsätter sig för risken för sanktioner, varvid möjligheterna att vidta sådana sanktioner inte begränsas av materiella kriterier eller av förfaranderegler som är ägnade att säkerställa att reglerna tillämpas på ett sätt som är transparent, objektivt, precist, icke-diskriminerande och proportionerligt.

Av detta följer att de aktuella reglerna, för det fall de inte begränsas av sådana kriterier och förfaranderegler, till sin natur är tillräckligt skadliga för konkurrensen och följaktligen ska anses ha till syfte att hindra konkurrensen. Reglerna omfattas således av förbudet i artikel 101.1 FEUF, utan att det är nödvändigt att undersöka deras faktiska eller potentiella verkningar.

För det andra prövar domstolen frågan huruvida de aktuella reglerna om förhandstillstånd, deltagande och sanktioner omfattas av ett undantag eller kan anses vara motiverade. I detta avseende erinrar domstolen om att vissa särskilda beteenden, såsom etiska eller yrkesetiska regler som antagits av en sammanslutning, kan falla utanför tillämpningsområdet för förbudet i artikel 101.1 FEUF, även om de har som ofrånkomligt resultat att begränsa konkurrensen. Detta gäller under förutsättning att dessa beteenden motiveras av strävan efter att uppnå legitima mål av allmänintresse som i sig inte är konkurrensbegränsande och att det i vederbörlig ordning har visats att de åtgärder som vidtagits för detta ändamål är nödvändiga och proportionerliga. Domstolen har emellertid preciserat att denna rättspraxis inte är tillämplig på beteenden som redan till sin natur strider mot artikel 102 FEUF eller som är så pass skadliga att de kan anses ha till ”syfte” att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen, i den mening som avses i artikel 101 FEUF.

Vad vidare gäller undantaget i artikel 101.3 FEUF ankommer det på den part som åberopar detta undantag att visa att fyra kumulativa villkor är uppfyllda. Det aktuella beteendet måste, med en tillräcklig grad av sannolikhet, göra det möjligt att uppnå effektivitetsvinster, samtidigt som användarna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som uppnås genom dessa effektivitetsvinster, utan att beteendet innebär att det införs begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå sådana effektivitetsvinster och utan att all effektiv konkurrens sätts ur spel för en väsentlig del av de berörda varorna eller tjänsterna.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, på grundval av den bevisning som parterna i det nationella målet har lagt fram, bedöma huruvida dessa villkor är uppfyllda i förevarande fall. Vad gäller det sista villkoret, nämligen att det ska finnas en effektiv konkurrens, påpekar EU-domstolen att den hänskjutande domstolen ska beakta den omständigheten att reglerna om förhandstillstånd, deltagande och sanktioner inte begränsas av materiella kriterier och förfaranderegler som är ägnade att säkerställa att de tillämpas på ett sätt som är transparent, objektivt, precist och icke-diskriminerande. En sådan situation innebär att de enheter som har antagit dessa regler kan hindra

all konkurrens på marknaden för anordnande och marknadsföring av tävlingar mellan klubblag inom unionen.

På ett konsekvent sätt följer det av domstolens praxis avseende artikel 102 FEUF att det missbruk av dominerande ställning som ett företag som har en dominerande ställning har ägnat sig åt kan undgå förbudet i denna bestämmelse om det berörda företaget visar att dess beteende antingen var objektivt motiverat av omständigheter som företaget inte råder över och stod i proportion till denna motivering, eller uppvägs, eller rent av överträffas, av effektivitetsvinster som även gynnar konsumenterna.

Vad i förevarande fall gäller frågan om eventuell objektiv motivering, ska det påpekas att Fifas och Uefas regler har till syfte att förbehålla dessa enheter rätten att anordna tävlingar av detta slag, med risk för att all konkurrens från utomstående företags sida elimineras, vilket innebär att ett sådant beteende utgör ett missbruk av dominerande ställning som är förbjudet enligt artikel 102 FEUF och som inte kan anses motiverat av tekniska eller affärsmässiga behov. Vad vidare gäller eventuella fördelar i effektivitetshänseende ankommer det på dessa två idrottsförbund att vid den hänskjutande domstolen visa att deras beteende kan leda till effektivitetsvinster, att dessa effektivitetsvinster neutraliserar de sannolika skadliga effekterna av detta beteende för konkurrensen och för konsumenternas intressen på den eller de berörda marknaderna, att beteendet är oundgängligt för att uppnå sådana effektivitetsvinster och att det inte eliminerar en effektiv konkurrens genom att undanröja alla eller de flesta av de befintliga källorna till faktisk eller potentiell konkurrens.

Vad för det tredje gäller Fifas och Uefas regler om de rättigheter som kan följa av professionella fotbollstävlingar mellan klubblag som anordnas av dessa enheter, påpekar domstolen att dessa regler, med hänsyn till deras innehåll, de mål som de objektivt är tänkta att uppnå med avseende på konkurrensen och det ekonomiska och rättsliga sammanhang i vilket de ingår, inte bara ägnade att hindra all konkurrens mellan professionella fotbollsklubbar som är anslutna till de nationella fotbollsförbund som är medlemmar i Fifa och Uefa, i samband med marknadsföringen av de olika rättigheter som är knutna till de matcher i vilka dessa klubbar deltar, utan även påverkar hur konkurrensen fungerar på ett sätt som är till nackdel för utomstående företag som är verksamma på en rad mediemarknader eller tjänstemarknader som ligger i ledet efter denna marknadsföring, på ett sätt som är till skada för konsumenter och tv-tittare.

Av detta följer att sådana regler har till syfte att hindra eller begränsa konkurrensen på de olika berörda marknaderna, i den mening som avses i artikel 101.1 FEUF, och utgör ”missbruk” av en dominerande ställning, i den mening som avses i artikel 102 FEUF, såvida de inte kan anses vara motiverade, bland annat med hänsyn till uppnåendet av effektivitetsvinster och den vinst som tillförsäkras användarna. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att avgöra dels huruvida förhandlingarna om köp av dessa rättigheter från två ensamsäljare gör det möjligt för nuvarande eller potentiella köpare att minska transaktionskostnaderna och den osäkerhet som de skulle utsättas för om de skulle förhandla med de deltagande klubbarna från fall till fall, dels huruvida den vinst som den centraliserade försäljningen av rättigheterna medför gör det möjligt att på ett påvisbart sätt säkerställa en viss form av solidarisk omfördelning inom fotbollen till förmån för samtliga användare.

För det fjärde och slutligen konstaterar domstolen att reglerna om förhandstillstånd, deltagande och sanktioner utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF. Eftersom Fifa och Uefa ges möjlighet att skönsmässigt kontrollera möjligheten för varje utomstående företag att anordna och marknadsföra fotbollstävlingar mellan klubblag inom unionen, möjligheten för professionella fotbollsklubbar att delta i dessa tävlingar och, indirekt, möjligheten för andra företag att tillhandahålla tjänster i samband med anordnandet eller marknadsföringen av nämnda tävlingar, innebär dessa regler inte bara att de olika ekonomiska verksamheterna i fråga försvåras eller blir mindre attraktiva, utan även att de hindras, genom att varje nytillträdande aktörs möjlighet att ägna sig åt sådana verksamheter begränsas. Avsaknaden av ett objektivt och icke-diskriminerande

kriterium som är känt på förhand och som inskränker dessa bestämmelser gör det också omöjligt att anse att antagandet av dessa bestämmelser är motiverat av ett legitimt mål av allmänintresse.

3. Företagskoncentrationer

Dom av den 13 juli 2023 (stora avdelningen), kommissionen/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561)

”Överklagande - Konkurrens - Förordning (EG) nr 139/2004 - Kontroll av företagskoncentrationer - Mobila telekommunikationstjänster - Beslut varigenom en koncentration förklaras vara oförenlig med den inre marknaden - Oligopolmarknad - Påtagligt hinder för en effektiv konkurrens - Icke-samordnade effekter - Beviskrav - Europeiska kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning i ekonomiska frågor - Gränser för domstolsprövningen - Riktlinjerna för horisontella koncentrationer - Relevanta faktorer för att påvisa förekomsten av ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens – Begreppen ’viktig konkurrensfaktor’ och ’nära konkurrenter’ - Huruvida parterna i koncentrationen är nära konkurrenter - Kvantitativ analys av den planerade koncentrationens priseffekter - Effektivitetsvinster - Missuppfattning - Invändning som Europeiska unionens tribunal prövatex officio - Upphävande”

Den 11 september 2015 mottog kommissionen en anmälan om en planerad koncentration mellan två av de fyra mobilnätsoperatörer som var verksamma på detaljhandelsmarknaden för mobila telekommunikationstjänster i Förenade kungariket. Koncentrationen skulle innebära att CK Hutchison Holdings Ltd, genom sitt indirekta dotterbolag Hutchison 3G UK Investments Ltd, sedermera CK Telecoms UK Investments Ltd (nedan kallat CK Telecoms), förvärvade ensam kontroll över Telefónica Europe plc (nedan kallat O2). Om den planerade koncentrationen genomfördes skulle Hutchinson 3G UK Ltd (nedan kallat Three), ett indirekt dotterbolag till CK Hutchison Holdings, och O2 utgöra den största aktören på denna marknad, framför de två resterande operatörerna EE Ltd, ett dotterbolag till BT Group plc (nedan kallat BT/EE) den tidigare statliga monopoloperatören, och Vodafone.

I ett beslut av den 11 maj 2016 [251] förklarade kommissionen, med tillämpning av koncentrationsförordningen[252] och sina riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer,[253] att koncentrationen var oförenlig med den inre marknaden. Nämnda institution grundade detta beslut på tre ”skadeteorier”. Kommissionen ansåg nämligen att koncentrationen skulle resultera i påtagliga hinder för den effektiva konkurrensen på grund av icke-samordnade effekter. Dessa avsåg, för det första, att ett betydande konkurrenstryck på detaljhandelsmarknaden skulle undanröjas (den första skadeteorin), vilket sannolikt skulle medföra prishöjningar på mobiltelefonitjänster och en begränsning av konsumenternas valmöjligheter. För det andra kännetecknades den relevanta marknaden av att BT/EE och Three, å ena sidan, och Vodafone och O2, å andra sidan, hade ingått avtal om nätdelning och koncentrationen skulle således försämra kvaliteten på tjänsterna för konsumenterna genom att utvecklingen av mobilnätsinfrastrukturen i Förenade kungariket skulle hindras (den andra skadeteorin). För det tredje riskerade koncentrationen medföra betydande icke-samordnade effekter på grossistmarknaden (den tredje skadeteorin).

---

251 Kommissionens beslut av den 11 maj 2016 om att en koncentration är oförenlig med den inre marknaden (Ärende M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefónica UK), delgivet med nr C(2016) 2796, tillgängligt på engelska i icke-konfidentiell version på följande webbadress: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf, och publicerat i form av en sammanfattning i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT 2016, C 357, s. 15) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

252 Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 2004, s. 1).

253 Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (EUT C 31, 2004, s. 5) (nedan kallade riktlinjerna för horisontella koncentrationer).

CK Telecoms väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet vid tribunalen, som för första gången ombads uttala sig om villkoren för att tillämpa koncentrationsförordningen på en koncentration på en oligopolistisk marknad som varken skulle skapa eller förstärka en individuell eller kollektiv dominerande ställning, men som kunde ge upphov till icke-samordnade effekter.

Genom dom av den 28 maj 2020[254] ogiltigförklarade tribunalen det omtvistade beslutet, efter att ha slagit fast att kommissionen inte hade styrkt att den anmälda koncentrationen skulle ge upphov till icke-samordnade effekter som skulle kunna utgöra påtagliga hinder för en effektiv konkurrens, vare sig på detaljhandelsmarknaden enligt den första och den andra skadeteorin, eller på grossistmarknaden, enligt den tredje skadeteorin.

Kommissionen överklagade nämnda dom.

I sin dom finner domstolen (stora avdelningen) att merparten av de anmärkningar som kommissionen anfört inom ramen för de sex grunder som åberopats till stöd för överklagandet är välgrundade. Härvidlag ger domstolen förtydliganden bland annat avseende: i) det beviskrav som kommissionen måste uppfylla för att kunna konstatera att ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens eventuellt är för handen, ii) tolkningen av artikel 2.3 i koncentrationsförordningen, iii) domstolsprövningens räckvidd, iv) tolkningen av begreppen ”viktig konkurrensfaktor” och ”nära konkurrenter”, v) de effektivitetsvinster som kommissionen kan beakta, och vi) helhetsbedömningen av de relevanta faktorer som kan påverka sannolikheten för att en koncentration kommer att orsaka betydande icke-samordnade effekter på en oligopolistisk marknad.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar först grunden avseende det beviskrav som tribunalen ansett att kommissionen måste uppfylla inom ramen för sin framåtblickande analys av den aktuella koncentrationens effekter, för att styrka att koncentrationen skulle kunna ge upphov till sådana påtagliga hinder för en effektiv konkurrens som kan ligga till grund för ett beslut om att förklara koncentrationen oförenlig med den inre marknaden.

Vad gäller erforderliga beviskrav noterar domstolen inledningsvis att de bestämmelser i koncentrationsförordningen som begränsar kommissionens befogenheter i fråga om kontroll av företagskoncentrationer[255] är symmetriska vad gäller den bevisbörda som kommissionen måste uppfylla för att visa att en anmäld koncentration påtagligt skulle hämma en effektiv konkurrens och således ska förklaras oförenlig eller förenlig med den inre marknaden. I detta sammanhang erinrar domstolen om att den analys som krävs inte får grundas på någon allmän presumtion om att en koncentration ska anses vara vare sig förenlig eller oförenlig med den inre marknaden. Beviskraven varierar inte heller vare sig beroende på vilken typ av koncentration som kommissionen har undersökt eller den inneboende komplexiteten i ett antagande om att den anmälda koncentrationen skulle hämma konkurrensen. Under dessa omständigheter, och med beaktande av det förhållandet att den ekonomiska analys som ska göras är av framåtblickande natur, finner domstolen att det räcker att kommissionen, med hjälp av tillräckligt väsentliga och samstämmiga uppgifter, visar att det är mer sannolikt än osannolikt att koncentrationen i fråga påtagligt skulle – eller inte skulle – hämma den effektiva konkurrensen inom den inre marknaden eller en väsentlig del av den. Tribunalen tillämpade således ett beviskrav som inte följer av koncentrationsförordningen, såsom den tolkats av

---

254 Dom av den 28 maj 2020, ***CK Telecoms UK Investments/kommissionen*** (T-399/16, EU:T:2020:217) (nedan kallad den överklagade domen).

255 Se, i förevarande fall, artiklarna 2.2, 2.3, 8.1 och 8.3 i koncentrationsförordningen.

domstolen, när den i den överklagade domen fann att kommissionen är skyldig att lägga fram tillräcklig bevisning för att koncentrationen i fråga ”med stor sannolikhet kommer ge upphov till ett … påtagligt hinder” för den effektiva konkurrensen, och att ”det beviskrav som är tillämpligt i förevarande fall … således är strängare än det som innebär att det … ska visas att det är ’mer sannolikt än osannolikt’ att den effektiva konkurrensen påtagligt skulle hämmas”. Tribunalen gjorde sig härigenom skyldig till felaktig rättstillämpning.

Domstolen finner för det andra att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av artikel 2.3 i koncentrationsförordningen, jämförd med dess skäl 25, vad gäller de villkor som ska vara uppfyllda för att det ska anses styrkt att en koncentration som skulle medföra icke-samordnade effekter på en oligopolistisk marknad kommer att resultera i ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens. Vid denna tolkning utgick tribunalen från antagandet att det i detta skäl föreskrivs två kumulativa villkor för att sådana icke-samordnade effekter till följd av en koncentration, under vissa omständigheter, ska anses medföra att den effektiva konkurrensen påtagligt hämmas, nämligen att det viktiga konkurrenstryck som de samgående parterna tidigare utövat på varandra upphör å ena sidan, och att konkurrenstrycket på de konkurrenter som blir kvar minskar å den andra. Tribunalen krävde således att kommissionen skulle visa att båda dessa villkor var uppfyllda i förevarande fall. En sådan tolkning förutsätter att dessa villkor är kumulativa, och skulle innebära att den omständigheten att det viktiga konkurrenstryck som de samgående parterna tidigare utövat på varandra upphör, och den ensidiga prishöjning som skulle kunna bli följden härav, aldrig i sig skulle vara tillräcklig för att visa att den effektiva konkurrensen påtagligt skulle hämmas. En dylik tolkning är följaktligen oförenlig med förordningens syfte, det vill säga att införa en effektiv kontroll över alla koncentrationer som påtagligt skulle hämma en effektiv konkurrens, inbegripet koncentrationer som ger upphov till icke-samordnade effekter.

Mot bakgrund av dessa principiella överväganden prövar domstolen, för det tredje, den grund varigenom kommissionen kritiserat tribunalen för att ha överskridit gränserna för sin prövning när den tolkade begreppen ”viktig konkurrensfaktor” och ”nära konkurrenter”, för att ha missuppfattat såväl det omtvistade beslutet som kommissionens svaromål, samt för att felaktigt ha tolkat begreppen ”viktig konkurrensfaktor” och ”nära konkurrenter” i riktlinjerna för horisontella koncentrationer.

Härvidlag understryker domstolen inledningsvis att tribunalen inte överskred gränserna för sin prövning när den tolkade dessa begrepp. Tillämpningen av dessa begrepp kräver förvisso en ekonomisk analys, men unionsdomstolen är icke desto mindre behörig att tolka dem vid sin prövning av kommissionens beslut om kontroll av företagskoncentrationer.

Domstolens prövning av de kritiserade domskälen visar emellertid att de felaktigheter som tribunalen begått vad gäller tillämpningen av dessa begrepp resulterar dels i en missuppfattning av det omtvistade beslutet, dels i en felaktig tolkning av begreppen ”viktig konkurrensfaktor” och ”nära konkurrenter”.

Det framgår nämligen inte av det omtvistade beslutet att kommissionen ansett att i förevarande fall var undanröjandet av en ”viktig konkurrensfaktor” eller närheten i konkurrensförhållandet i sig tillräcklig för att styrka förekomsten av ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens. Genom att komma till en motsatt slutsats missuppfattade tribunalen det omtvistade beslutet. Domstolen konstaterar vidare att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att för att kommissionen ska kunna beteckna ett företag som en ”viktig konkurrensfaktor” måste den i synnerhet visa att företaget i fråga bedriver en särskilt aggressiv konkurrens i fråga om prissättning och tvingar de övriga aktörerna på marknaden att samordna sina priser, när det är tillräckligt att kommissionen styrker att företaget har ett större inflytande över konkurrensprocessen än deras marknadsandelar eller liknande mått ger vid handen, vilket också framgår av punkt 37 i riktlinjerna för horisontella koncentrationer. I förevarande fall konstaterade tribunalen således felaktigt att kommissionen inte hade styrkt att Three omfattas av detta begrepp. Vad gäller tillämpningen av begreppet ”nära konkurrenter” finner domstolen på samma sätt att tribunalen inte kan kräva att

kommissionen måste visa att koncentrationsparterna har ett ”särskilt” nära konkurrensförhållande för att de ska anses utgör ”nära konkurrenter”.

Vad för det fjärde beträffar den kvantitativa analys av den planerade koncentrationens priseffekter som tribunalen också underkänt, framgår det av de relevanta punkterna i den överklagade domen att ingen av de omständigheter som tribunalen hänvisat till kan läggas till grund för tribunalens kritiserade slutsats i detta avseende.

Tribunalen missuppfattade kommissionens inlagor i första instans när den uppgav att uppgiften om den förväntade prishöjningen i förevarande fall inte hade bestridits, och när den därefter jämförde denna prishöjning med högre prishöjningar i andra ärenden och konstaterade att i dessa andra ärenden hade dessa högre prishöjningar likväl inte ansetts vara ”relevanta”. Parterna var således oeniga om den korrekta beräkningen av den förväntade prishöjningen och tribunalen jämförde felaktigt det nu aktuella ärendet med andra koncentrationsärenden som kommissionen prövat.

Tribunalen kom även felaktigt till slutsatsen att kommissionen borde ha inkluderat så kallade ”standardmässiga” effektivitetsvinster i sin analys, vilka enligt tribunalen är specifika för varje koncentration. Enligt domstolen ankommer det nämligen uteslutande på koncentrationsparterna att styrka sådana konkurrensfrämjande effekter, och en koncentration kan inte heller presumeras medföra sådana effekter.

För det femte prövar domstolen den grund varigenom kommissionen kritiserat tribunalen för att inte ha undersökt huruvida samtliga relevanta faktorer i förevarande fall kunde föranleda slutsatsen att kommissionen skulle anses ha styrkt att koncentrationen skulle ge upphov till ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens, och således ha begränsat sin prövning till vissa faktorer som omfattades av den första skadeteorin och till frågan huruvida dessa faktorer, betraktade var för sig, var tillräckliga för att påvisa förekomsten av ett sådant hinder. Domstolen bifaller överklagandet såvitt avser denna grund och konstaterar att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, efter sin prövning av huruvida det fanns fog för de faktorer och konstateranden som CK Telecoms bestridit i första instans och med hänsyn till resultatet därav, inte gjorde en helhetsbedömning av relevanta faktorer och konstateranden för att kontrollera huruvida kommissionen hade lyckats styrka att ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens skulle uppstå.

Domstolen prövar, för det sjätte, de grunder för överklagandet som tribunalen baserat sig på för att underkänna kommissionens analys angående den andra skadeteorin. Härvidlag finner domstolen att tribunalen missuppfattade det omtvistade beslutet när den konstaterade att kommissionen inte gjort någon bedömning av det förhållandet att kvaliteten på den sammanslagna enhetens nät eventuellt skulle försämras. Domstolen noterar också att vid tribunalen hade CK Telecoms inte framfört någon kritik mot kommissionen för att inte ha angett eller bedömt den lämpliga tidsram inom vilken den avsåg att fastställa förekomsten av icke-samordnade effekter och av ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens. Trots detta prövade tribunalen denna fråga på eget initiativ. Genom att förfara på detta sätt prövade tribunalen ex officio en invändning som inte kan anses utgöra tvingande rätt.

Med hänsyn till omfattningen, arten och innebörden av de fel som tribunalen gjort sig skyldig till, och som påverkar tribunalens resonemang i dess helhet, finner domstolen att den överklagade domen ska upphävas. Med beaktande av att tribunalen meddelat sin dom utan att ha prövat samtliga åberopade grunder, och med hänsyn till att arten och omfattningen av de fel som domstolen identifierat är sådana att de kräver att tribunalen gör en i allt väsentligt ny bedömning, är målet inte färdigt för avgörande och det ska följaktligen återförvisas till tribunalen.

4. Statligt stöd

Dom av den 12 januari 2023 (stora avdelningen), DOBELES HES (C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1)

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Artikel 107.1 FEUF – Nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs en skyldighet för den offentliga aktören att köpa el från producenter av förnybar energi till ett pris som överstiger marknadspriset – En del av det aktuella stödet har inte utbetalats – Ansökan om kompensation som dessa producenter har gett in till en annan myndighet än den som, enligt denna nationella lagstiftning, i princip är skyldig att betala ut detta stöd och vars budget uteslutande är avsedd att säkerställa dess egen verksamhet – Nytt stöd – Anmälningsskyldighet – Stöd av mindre betydelse – Förordning (EU) nr 1407/2013 – Artikel 5.2 – Kumulering – Beaktande av stödbelopp som redan mottagits under referensperioden med stöd av nämnda nationella lagstiftning”

Bolagen ”DOBELES HES” SIA och ”GM” SIA (nedan kallade de berörda producenterna) driver vattenkraftverk och producerar el från förnybara energikällor.

Fram till och med den 7 juni 2005 hade elproducenterna enligt en bestämmelse i den lettiska energilagen på vissa villkor rätt att sälja överskottet av sin elproduktion till det godkända eldistributionsföretaget till ett förmånligt pris som motsvarade två gånger det genomsnittliga försäljningspriset för elen, såsom det fastställts av den nationella tillsynsmyndigheten. Från och med ikraftträdandet, den 8 juni 2005, av nya bestämmelser om elproducenters försäljning av överskottsproduktion till ett förmånligt pris gjorde en bestämmelse det möjligt för de som producerar el från förnybara energikällor och som redan hade påbörjat sin verksamhet vid denna tidpunkt att fortfarande omfattas av de tidigare bestämmelserna.

Tillsynsmyndigheten tolkade denna bestämmelse så, att den, för dessa producenter, fryste det förmånliga priset till det värde som gällde den 7 juni 2005, vilket innebar att tillsynsmyndigheten upphörde att uppdatera detta pris. Från och med denna tidpunkt sålde de båda berörda producenterna således överskottet av sin produktion till ett pris som motsvarade två gånger det genomsnittliga elpris som då gällde. Genom beslut av den 20 januari 2010 fann Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland) emellertid att tillsynsmyndighetens tolkning av den aktuella bestämmelsen var felaktig, eftersom denna myndighet hade ansett att ordet ”pris” skulle förstås som ett fast pris, och inte som en mekanism för fastställande av priser, varför myndigheten även hade fel när den ansåg att den, från och med den 8 juni 2005, inte längre var behörig att fastställa det genomsnittliga försäljningspriset för elen.

Under dessa omständigheter gav de berörda producenterna, var och en för sig, in en begäran till tillsynsmyndigheten om ersättning för de förluster som lidits till följd av att det genomsnittliga priset inte hade uppdaterats från och med den 8 juni 2005. Efter det att tillsynsmyndigheten hade avslagit deras respektive begäran väckte de berörda producenterna, år 2011, talan vid förvaltningsdomstol som, genom domar av den 31 maj 2019 och av den 10 juli 2019, delvis biföll deras respektive yrkanden, samtidigt som den förklarade att ett villkor för tillsynsmyndighetens betalning av dessa belopp, såsom utgörande utbetalning av statligt stöd, var att Europeiska kommissionen hade fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd.

Tillsynsmyndigheten överklagade dessa domar till Augstākā tiesa (Högsta domstolen, Lettland). Högsta domstolen önskade i synnerhet klarhet i hur de omtvistade ersättningarna ska kvalificeras mot bakgrund av begreppet statligt stöd och vilka krav som i förekommande fall måste vara uppfyllda för att ersättningen ska kunna betalas ut, med hänsyn till kommissionens befogenheter i fråga om statligt stöd. Den beslutade därför att vilandeförklara målen och att i sin tur hänskjuta en rad tolkningsfrågor till EU-domstolen i detta avseende, vilka har samma lydelse i de båda målen.

I den dom som meddelades av stora avdelningen preciserar domstolen på vilka villkor en nationell åtgärd som gör det möjligt för dem som producerar el från förnybara energikällor att dra fördel av ett högre pris kan kvalificeras som statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. För det fall den aktuella åtgärden ska kvalificeras på detta sätt, trots att den inte har anmälts till kommissionen, förklarar domstolen att den nationella domstolen likväl kan bifalla en ansökan om utbetalning av ett belopp såsom utgörande en sådan stödåtgärd, under förutsättning att stödet dessförinnan anmälts till kommissionen och att dess medgivande till detta erhållits.

Domstolens bedömning

Domstolen tillhandahåller inledningsvis de uppgifter om tolkningen som den hänskjutande domstolen har begärt för att kunna avgöra huruvida den nationella åtgärd som ligger till grund för de mål som anhängiggjorts vid den kan kvalificeras som statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Domstolen prövar först huruvida en nationell lagstiftning, enligt vilken ett godkänt eldistributionsföretag är skyldigt att köpa el som produceras från förnybara energikällor till ett pris som överstiger marknadspriset och i vilken det föreskrivs att de merkostnader som följer därav ska finansieras genom en obligatorisk avgift som tas ut av slutförbrukarna , utgör en åtgärd som vidtas ”med hjälp av statliga medel”, i den mening som avses i denna bestämmelse. I detta fall erinrar domstolen om att de medel som härrör från en avgift vars ekonomiska börda i praktiken bärs av en bestämd kategori av personer endast kan betraktas som ”statliga medel” om den aktuella avgiften är obligatorisk enligt nationell rätt. Medel som tillförs genom en skatt eller obligatoriska avgifter enligt nationell lagstiftning och som förvaltas och fördelas enligt denna lagstiftning utgör ”statliga medel”, i den mening som avses i denna bestämmelse. Den omständigheten att belopp fortlöpande kontrolleras av staten och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter är tillräckligt för att de ska kunna kvalificeras som ”statliga medel”. Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra utgör de medel genom vilka en prisfördel beviljas dem som producerar el från förnybara energikällor, enligt den aktuella lettiska lagstiftningen, följaktligen ”statliga medel”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, mot bakgrund av de två alternativa kriterierna för detta begrepp.

Domstolen preciserar vidare att den tidpunkt då elmarknaden i Lettland fullständigt har liberaliserats saknar relevans för bedömningen av huruvida det stöd som den offentliga aktören i denna medlemsstat tillhandahåller, genom att köpa el som produceras från förnybara energikällor till ett pris som överstiger marknadspriset, ska kvalificeras som statligt stöd.

När det genom en nationell lagstiftning har införts ett ”statligt stöd”, i den mening som avses i denna bestämmelse, utgör dessutom även betalningen av ett belopp som begärs vid domstol enligt denna lagstiftning statligt stöd. Enligt domstolen saknar det betydelse, för att avgöra om beloppen motsvarar ”statligt stöd”, att talan om utbetalning av dessa belopp kvalificeras som ”ansökan om ersättning” eller som ”ansökan om skadestånd” enligt nationell rätt.

Slutligen påpekar domstolen att även om den nationella domstolen, i förekommande fall, kan meddela en dom av vilken det framgår att en av parterna enligt nationell rätt ska erhålla ett belopp som motsvarar ett statligt stöd, innebär detta inte på något sätt att den själv beviljar detta stöd. Själva införandet av ett statligt stöd kan nämligen inte grundas på ett domstolsavgörande, eftersom ett sådant införande omfattas av en lämplighetsbedömning som inte sker inom ramen för domstolsprövning. Domstolen drar av detta slutsatsen att när en nationell lagstiftning genom vilken det införs en laglig rätt till högre betalning för el som produceras från förnybara energikällor utgör ett ”statligt stöd”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, ska domstolstalan i syfte att fullständigt komma i åtnjutande av denna rätt betraktas som ansökningar om utbetalning av den del av detta statliga stöd som inte har mottagits och inte som ansökningar om att den domstol vid vilken talan väckts ska tillerkänna ett annat statligt stöd.

Domstolen klargör därefter tillämpningen av kriterierna för stöd av mindre betydelse i förordning nr 1407/2013,[256] vilka inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF. Domstolen anser i detta hänseende att bedömningen av huruvida den tröskel för stöd av mindre betydelse som fastställs i artikel 3.2 i förordningen har iakttagits ska göras med hänsyn till det stödbelopp som begärs enligt den relevanta nationella lagstiftningen kumulerat med beloppet för de utbetalningar som tidigare mottagits under referensperioden enligt denna lagstiftning.

Därefter uttalar sig domstolen om fördelningen av den nationella domstolens respektive kommissionens befogenheter, för det fall de belopp som de berörda producenterna har begärt i de nationella målen motsvarar statligt stöd.

I den mån det aktuella stödet i detta fall inte motsvarar någon av de kategorier av befintligt stöd som föreskrivs i unionsrätten,[257] med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, drar domstolen slutsatsen att det aktuella stödet, inbegripet den del av stödet för vilken utbetalning senare begärs, ska kvalificeras som ”nytt stöd”.[258]

Mot bakgrund av det ovan anförda understryker domstolen, för det fall den nationella domstolen har att ta ställning till en ansökan om utbetalning av ett stöd som är olagligt, på grund av att stödet inte har anmälts till kommissionen, att den uppgift att kontrollera statligt stöd som den nationella domstolen har anförtrotts enligt unionsrätten i princip ska leda till att den avslår en sådan ansökan. Domstolen anser emellertid att ett beslut av den nationella domstolen genom vilket motparten förpliktas att betala ut det aktuella stödet, men under förutsättning att stödet dessförinnan anmälts till kommissionen av de berörda nationella myndigheterna och denna institution ger sitt medgivande, eller anses ha gett sitt medgivande, också kan förhindra att ett nytt stöd betalas ut i strid med artikel 108.3 FEUF samt artikel 2.1 och artikel 3 i förordning 2015/1589.

Dom av den 31 januari 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58)

”Överklagande – Statligt stöd – Artiklarna 107 och 108 FEUF – Stöd till omstrukturering – Banksektorn – Preliminär granskningsfas – Beslut i vilket stödet förklaras förenligt med den inre marknaden – Omstruktureringsplan – Åtagande som gjorts av den berörda medlemsstaten – Åtgärder för bördefördelning – Omvandling av underställda fordringar till eget kapital – Innehavare av obligationer – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Artikel 263 fjärde stycket FEUF – Talerätt – Fysiska eller juridiska personer som är direkt och personligen berörda – Åsidosättande av berörda parters processuella rättigheter – Underlåtenhet att inleda det formella granskningsförfarandet – Artikel 108.2 FEUF – Begreppet ’berörda parter’ – Förordning (EU) 2015/1589 – Artikel 1 h – Begreppet ’intresserad part’ – Nationella åtgärder som beaktats av Europeiska kommissionen – Avvisning av talan”

År 2008 genomförde den italienska banken Banca Monte dei Paschi di Siena (nedan kallad BMPS) en kapitalökning med 950 miljoner euro som tillfullo tecknades av J.P. Morgan Securities Ltd (nedan kallat JPM), enligt avtal som ingåtts mellan dem (nedan kallade FRESH-avtalen). JPM erhöll nödvändiga medel för att finansiera denna transaktion hos Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking

---

256 Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 [FEUF] på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 2013, s. 1).

257 Artikel 1 b i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9).

258 I den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589.

(Luxembourg) SA (nedan kallat MUFJ), som i detta syfte emitterade så kallade FRESH-obligationer, till ett värde av en miljard euro. Innehavarna av dessa obligationer uppbär å sin sida kupongutbetalningar som MUFJ överför till dem.

BMPS ansökte i slutet av år 2016 om ett statligt undantagsstöd i form av en förebyggande rekapitalisering enligt den italienska lagstiftningen. Till följd av denna ansökan anmälde de italienska myndigheterna till kommissionen ett stöd för rekapitalisering av BMPS, uppgående till 5,4 miljarder euro. Detta stöd skulle läggas till ett individuellt likviditetsstöd på 15 miljarder euro till BMPS, vilket kommissionen tillfälligt godkände genom beslut av den 29 december 2016.

Efter den preliminära granskningen godkände kommissionen, genom beslut av den 4 juli 2017,[259] såväl likviditetsstödet på 15 miljarder euro till BMPS som stödet för den förebyggande rekapitaliseringen av BMPS till ett belopp av 5,4 miljarder euro (nedan kallat det omtvistade beslutet). Dessa stödåtgärder, som åtföljdes av en omstruktureringsplan för BMPS och de italienska myndigheternas åtaganden, ansågs utgöra statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden med hänsyn till den finansiella stabiliteten.[260]

I BMPS omstruktureringsplan föreskrevs bland annat en möjlighet att upphäva FRESH-avtalen mellan BMPS och JPM. Efter det att avtalen hade upphävts väckte flera innehavare av FRESH-obligationer talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Till stöd för sin talan anförde dessa sökande bland annat att de hade lidit en väsentlig ekonomisk förlust på grund av att FRESH-avtalen hade upphävts och att upphävandet var ett resultat av den omstruktureringsplan som åtföljde de stödåtgärder som anmälts av Republiken Italien.

Vid tribunalen framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder med motiveringen att sökandena varken har ett berättigat intresse av att få saken prövad eller talerätt i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Tribunalen avslog denna invändning om rättegångshinder.[261] Kommissionen överklagade tribunalens dom till domstolen endast i frågan om talerätt. Domstolen bifaller överklagandet i stora avdelningen och preciserar gränserna för begreppet berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, som ger talerätt i egenskap av direkt och personligen berörd i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

Domstolens bedömning

Kommissionen har som enda grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att klagandena, i egenskap av ”berörda parter” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF och ”intresserade parter” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589,[262] har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF[263] av det omtvistade beslutet för att tillvarata de processuella rättigheter som de åtnjuter enligt artikel 108.2 FEUF.

---

259 Beslut C(2017) 4690 final av den 4 juli 2017 om statligt stöd SA.47677 (2017/N) – Italien, nytt stöd och modifierad omstruktureringsplan för Banca Monte dei Paschi di Siena.

260 Enligt artikel 107.3 b FEUF om stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.

261 Dom av den 24 februari 2021, ***Braesch m.fl./kommissionen*** (T-161/18, EU:T:2021:102).

262 Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9).

263 I artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs två fall där en fysisk eller juridisk person har talerätt för att väcka talan om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt som inte är riktad till dem. För det första får en sådan talan väckas på villkor att akten

Domstolen erinrar om att det följer av dess praxis att en ”berörd part”, i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut att inte göra invändningar mot ett anmält statligt stöd som antagits efter den preliminära granskningsfasen, under förutsättning att den som väcker talan har för avsikt att tillvarata de processuella rättigheter som vederbörande åtnjuter enligt sistnämnda bestämmelse. Eftersom det omtvistade beslutet antogs efter den preliminära granskningen, utan att det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF inleddes, och eftersom klagandena söker tillvarata de processuella rättigheter som de åtnjuter enligt denna bestämmelse, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den prövade huruvida de utgjorde ”berörda parter” för att fastställa huruvida deras talan kunde tas upp till sakprövning enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.

Tribunalen gjorde sig däremot skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att klagandena är ”berörda” i det förfarande för kontroll av anmält stöd som kommissionen genomför enligt artikel 108 FEUF.

I förordning 2015/1589 definieras begreppet ”intresserad part”, vilket motsvarar begreppet ”berörd part” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, som varje person, företag eller en företagssammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas. Eftersom detta begrepp ges en vid tolkning i rättspraxis, kan det omfatta varje person som kan visa att beviljandet av ett statligt stöd riskerar att ha en konkret inverkan på vederbörandes situation.

Tribunalen ansåg att de italienska myndigheternas åtaganden avseende BMPS omstruktureringsplan, vilka åtföljde de anmälda stödåtgärderna och som enligt klagandena hade medfört en väsentlig ekonomisk förlust för innehavarna av FRESH-obligationer, utgjorde en beståndsdel av de anmälda stödåtgärderna, eftersom kommissionen genom det omtvistade beslutet hade gjort dessa åtgärder bindande, vilket innebär att beslutet avser såväl de anmälda stödåtgärderna som de italienska myndigheternas åtaganden. Tribunalen drog härav slutsatsen att beviljandet av de anmälda stöden och följaktligen antagandet av det omtvistade beslutet haft en konkret inverkan på klagandenas situation, vilket innebär att de ska kvalificeras som ”intresserade parter” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589.

Tribunalen åsidosatte därmed de unionsrättsliga bestämmelser som reglerar det omtvistade beslutets räckvidd.

Domstolen preciserar i detta avseende att när en anmäld stödåtgärd på förslag av den berörda medlemsstaten innehåller åtaganden som denna medlemsstat har gjort, innebär detta emellertid inte

---

direkt och personligen berör personen. För det andra kan en sådan person väcka talan mot en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder, om regleringsakten berör personen direkt.

att dessa åtaganden ska anses ha föreskrivits av kommissionen som sådana och att deras eventuella skadliga verkningar på tredje man således kan tillskrivas det beslut som institutionen antagit.

Genom ett beslut som antas efter den preliminära granskningsfasen kan kommissionen nämligen inte ålägga eller förbjuda den berörda medlemsstaten att vidta åtgärder, utan har endast rätt att, genom ett beslut att inte göra invändningar, godkänna den planerade stödåtgärden såsom denna anmälts av medlemsstaten genom att förklara stödet förenligt med den inre marknaden.

Härav följer att kommissionen genom det omtvistade beslutet begränsade sig till att tillåta Republiken Italien att genomföra det anmälda statliga stödet genom att beakta de faktiska omständigheter som denna medlemsstat tidigare hade fastställt i BMPS omstruktureringsplan och de åtaganden som denna medlemsstat hade anmält för att skingra alla tvivel om huruvida detta stöd var förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF. De åtaganden som Republiken Italien föreslog inom ramen för det preliminära granskningsförfarandet kan således inte anses ha gjorts i själva det omtvistade beslutet, eftersom dessa åtaganden endast följer av rättsakter som antagits av denna medlemsstat.

Upphävandet av FRESH-avtalen vid genomförandet av den omstruktureringsplan som åtföljde de anmälda stöden kan följaktligen inte anses utgöra en bindande verkan av det omtvistade beslutet, eftersom upphävandet inte följer av genomförandet av nämnda stöd som sådant. Upphävandet följer däremot av åtgärder som visserligen är knutna till de faktiska omständigheterna, men som är rättsligt åtskilda, och som vidtagits av den medlemsstat som har anmält stödet till kommissionen. Den omständigheten att dessa åtgärder bland annat har vidtagits av denna medlemsstat i syfte att erhålla ett beslut från kommissionen om godkännande av nämnda stöd och att de omfattas av åtaganden som denna institution har beaktat i ett sådant beslut saknar betydelse i detta avseende.

I motsats till vad tribunalen slog fast, har de åtaganden som avses i det omtvistade beslutet inte föreskrivits eller gjorts bindande av kommissionen i detta beslut, utan utgör rent nationella åtgärder som anmälts av Republiken Italien på eget ansvar i enlighet med artikel 108.3 FEUF och som kommissionen beaktat som faktiska omständigheter vid bedömningen av huruvida det aktuella stödet, i avsaknad av tvivel i detta avseende, kunde förklaras förenligt med den inre marknaden efter den preliminära granskningsfasen.

Som svar på klagandenas argument avseende kommissionens skyldighet att kontrollera huruvida de stödåtgärder som anmälts av Republiken Italien är förenliga med unionsrätten i dess helhet, erinrar domstolen dessutom om att förfarandet enligt artikel 108 FEUF enligt fast rättspraxis aldrig får leda till ett resultat som strider mot specifika bestämmelser i fördraget. Ett stöd som i sig eller på grund av vissa av dess villkor strider mot allmänna bestämmelser eller principer i unionsrätten kan således inte förklaras förenligt med den inre marknaden. Kommissionen kontrollerade således i det omtvistade beslutet, i enlighet med denna rättspraxis, att de anmälda stöden uppfyllde kraven i direktiv 2014/59.[264] I detta sammanhang kontrollerade kommissionen bland annat att de åtgärder för fördelning av kostnader som föreskrevs i den omstruktureringsplan som Republiken Italien hade föreslagit och som ledde till att FRESH-avtalen upphävdes var tillräckliga för att begränsa det stödbelopp som hade beviljats till vad som var absolut nödvändigt för att uppnå målet att rekapitalisera BMPS.

---

264 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190).

Kommissionen var däremot inte skyldig att kontrollera huruvida dessa åtgärder för bördefördelning i sig innebar ett åsidosättande av de rättigheter som klagandena påstår sig ha enligt unionsrätten eller nationell rätt. Ett sådant åsidosättande, om det antas vara styrkt, följer nämligen inte av stödet som sådant, dess syfte eller oskiljaktiga villkor, utan av de åtgärder som Republiken Italien vidtagit för att erhålla ett beslut från kommissionen om godkännande av stödet efter den preliminära granskningsfasen.

Den omständigheten att åtgärderna för bördefördelning ingår i en omstruktureringsplan som kräver utbetalning av statligt stöd, som Republiken Italien har anmält till kommissionen för att erhålla dess godkännande efter den preliminära granskningsfasen, innebär under dessa omständigheter inte att klagandena, som anser att de påverkas av dessa åtgärder, ska anses vara ”intresserad part” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589 inom ramen för det förfarande som denna institution genomför enligt artikel 108 FEUF. Om klagandena anser att Republiken Italien, på grund av de åtgärder för bördefördelning som föreskrivs i BMPS omstruktureringsplan, har åsidosatt unionsrätten, är det vid den nationella domstolen, som är ensam behörig i detta avseende, som de ska bestrida lagenligheten av dessa åtgärder, varvid denna domstol har möjlighet, eller till och med skyldighet om den avgör målet i sista instans, att vid behov begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF för att få klarhet i tolkningen eller giltigheten av de relevanta bestämmelserna i unionsrätten. Detta är just fallet i förevarande mål, eftersom klagandena inte har påstått att de påverkas av det aktuella stödet, utan endast att de påverkas av de åtgärder för bördefördelning som föreskrivs i den omstruktureringsplan som avses i det omtvistade beslutet.

Mot bakgrund av dessa förtydliganden bifaller domstolen överklagandet på den enda grund som kommissionen har åberopat och upphäver tribunalens dom. Eftersom målet är färdigt för avgörande, bifaller domstolen dessutom kommissionens invändning om rättegångshinder i första instans och avvisar därmed sökandenas talan.

Dom av den 5 december 2023 (stora avdelningen), Luxemburg m.fl./kommissionen (C-451/21 P och C-454/21 P, EU:C:2023:948)

”Överklagande – Statligt stöd – Artikel 107.1 FEUF – Förhandsbesked i skattefrågor som antagits av en medlemsstat – Stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden – Skyldighet att återkräva stödet – Begreppet fördel – Fastställande av referensramen – Normal beskattning enligt nationell rätt – Domstolens kontroll av den tolkning och tillämpning av nationell rätt som gjorts av Europeiska unionens tribunal – Direkt beskattning – Restriktiv tolkning – Europeiska kommissionens befogenheter – Motiveringsskyldighet – Rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna – Begreppet rättsmissbruk – Bedömning i förväg av skattemyndigheten i den berörda medlemsstaten – Rättssäkerhetsprincipen”

Mellan år 2008 och år 2014 utfärdade den luxemburgska skattemyndigheten två uppsättningar förhandsbesked i skattefrågor (*tax rulings*) avseende två omstruktureringstransaktioner som genomförts av flera luxemburgska företag i Engie-koncernen.

De ifrågavarande omstruktureringstransaktionerna, som har en liknande ekonomisk och juridisk struktur, kretsar båda kring överlåtelsen inom Engie-koncernen av ett bolags tillgångar till ett dotterbolag. För att finansiera detta förvärv emitterar dotterbolaget hos ett mellanliggande bolag ett räntefritt lån som obligatoriskt kan konverteras till aktier på förfallodagen, kallat nollränteobligationer som ska återbetalas till aktier (nedan kallade zora). När lånet löper ut ska dotterbolaget, genom en aktieemission, återbetala det nominella lånebeloppet plus en ”premie” som utgörs av samtliga vinster som bolaget gjort under lånets löptid, vilka betecknas som ”zora-tillägg”.

För att finansiera tecknandet av lånet använde sig mellanhanden av ett förbetalt terminskontrakt med ett holdingbolag i Engie-koncernen som är ensam aktieägare i både dotterbolaget och det mellanliggande bolaget. När avtalet ingås betalar holdingbolaget mellanhanden ett belopp som motsvarar det nominella beloppet för zora, i utbyte mot vilket mellanhanden till holdingbolaget

överlåter rättigheterna till de aktier som ska emitteras när zora löper ut, inbegripet de rättigheter som i förekommande fall motsvarar det sammanlagda värdet av zora-tilläggen.

Efter att ha begärt upplysningar från de luxemburgska myndigheterna om de förhandsbesked i skattefrågor som antagits avseende Engie-koncernen inledde kommissionen det formella granskningsförfarandet. Efter detta förfarande konstaterade kommissionen, genom beslut av den 20 juni 2018,[265] att Storhertigdömet Luxemburg, genom sin skatteförvaltning, hade beviljat Engie-koncernen en selektiv fördel i strid med artikel 107.1 och artikel 108.3 FEUF. Kommissionen beslutade att denna fördel skulle återkrävas från stödmottagarna. I sitt beslut ansåg kommissionen i huvudsak att på grund av de omtvistade förhandsbeskeden i skattefrågor hade nästan hela den vinst som Engies dotterbolag gjort i Luxemburg inte beskattats.

Storhertigdömet Luxemburg och bolagen i Engie-koncernen väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut, vilka ogillades av tribunalen.[266]

Storhertigdömet Luxemburg och bolagen i Engie-koncernen överklagade till domstolen (stora avdelningen) som upphäver tribunalens dom och därefter slutligt även ogiltigförklarar det omtvistade beslutet. Den preciserar i detta sammanhang sin praxis avseende definitionen och analysen av den referensram mot bakgrund av vilken skatteåtgärders selektivitet ska bedömas för att avgöra om de utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Domstolens bedömning

För det första slår domstolen fast att de grunder i överklagandena, varigenom tribunalens bedömning av referensramen enligt luxemburgsk rätt som kommissionen fastställde för att pröva huruvida de omtvistade förhandsbeskeden gav Engie-koncernen en selektiv fördel, bestreds, kan tas upp till sakprövning.

Domstolen preciserar för det första att frågan huruvida tribunalen på ett lämpligt sätt har avgränsat det relevanta referenssystemet och, i förlängningen, på ett korrekt sätt har tillämpat armlängdsprincipen, är en fråga om rättslig kvalificering av nationell rätt som kan bli föremål för domstolens prövning i ett mål om överklagande. Klagandenas argument som syftar till att ifrågasätta valet av referensram eller dess betydelse i det första steget av bedömningen av huruvida det föreligger en selektiv fördel kan således tas upp till sakprövning, eftersom denna bedömning grundar sig på en rättslig kvalificering av nationell rätt på grundval av en unionsrättslig bestämmelse.

Efter att ha förklarat att dessa grunder kan tas upp till prövning erinrar domstolen i sakfrågan om att kommissionen, för att kunna kvalificera en nationell skatteåtgärd som ”selektiv” vid tillämpningen av artikel 107.1 FEUF, för det första måste identifiera referenssystemet, det vill säga det ”normala” skattesystemet i den berörda medlemsstaten, och för det andra att åtgärden avviker från referenssystemet genom att behandla ekonomiska aktörer, som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med detta skattesystem, olika.

Härvid påpekar domstolen dessutom att det, utanför de områden där unionens skatterätt är föremål för harmonisering, är den berörda medlemsstaten som, genom att utöva sina egna befogenheter på

---

265 Kommissionens beslut (EU) 2019/421 av den 20 juni 2018 om det statliga stöd SA.44888 (2016/C) (f.d. 2016/NN) som Storhertigdömet Luxemburg har genomfört till förmån för Engie (EUT L 78, 2019, s. 1) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

266 Dom av den 12 maj 2021, ***Luxemburg m.fl./kommissionen*** (T-516/18 och T-525/18, EU:T:2021:251).

området för direkt beskattning, bestämmer de grundläggande kännetecknen för skatten, vilka i princip definierar referenssystemet eller det ”normala” skattesystemet. Detta gäller bland annat fastställandet av beskattningsunderlaget, den beskattningsgrundande händelsen och eventuella undantag som är förenade med skatten. Härav följer att endast den nationella rätt som är tillämplig i den berörda medlemsstaten ska beaktas vid identifieringen av nämnda referenssystem. Denna slutsats påverkar emellertid inte möjligheten att konstatera att själva referensramen, såsom den följer av nationell rätt, är oförenlig med unionsrätten på området för statligt stöd, eftersom det aktuella skattesystemet har utformats enligt parametrar som är uppenbart diskriminerande i syfte att kringgå unionsrätten.

Mot bakgrund av dessa principer konstaterar domstolen att kommissionen, för att fastställa att de omtvistade förhandsbeskeden var selektiva, grundade sig på fyra resonemang, varav det andra godtogs av tribunalen i den överklagade domen. Inom ramen för detta andra resonemang anförde kommissionen att den skattebefrielse för intäkter som motsvarade zora-tilläggen, som beviljats på holdingbolagsnivå enligt förhandsbeskeden i skattefrågor, avvek från den ”normala” tillämpningen av artiklarna 164 och 166 i den luxemburgska lagen om inkomstskatt (nedan kallad LIR),[267] avseende beskattning av vinstutdelning respektive skattebefrielse för intäkter från kapitalandelar.

Eftersom Storhertigdömet Luxemburg har bestritt kommissionens tolkning av artiklarna 164 och 166 LIR, påpekar domstolen att kommissionen, när den berörda medlemsstatens tolkning av det ”normala” skattesystemet är förenlig med de aktuella bestämmelsernas lydelse, endast kan avvika från denna tolkning om den kan fastställa att en annan tolkning har företräde i denna medlemsstats rättspraxis eller administrativa praxis, på grundval av tillförlitliga och samstämmiga uppgifter som är föremål för ett kontradiktoriskt förfarande.

De uppgifter som tribunalen lade till grund för sin bedömning gjorde det emellertid inte möjligt för den att med giltig verkan slå fast att kommissionen, vad gäller tolkningen av artiklarna 164 och 166 LIR, visat att det i luxemburgsk rätt gjordes en annan tolkning än den som Storhertigdömet Luxemburg hade gjort gällande, eftersom den sistnämnda tolkningen var förenlig med dessa bestämmelsers lydelse. Domstolen konstaterar således att det var efter en bedömning som var behäftad med en felaktig rättstillämpning och en missuppfattning av de faktiska omständigheterna som tribunalen bekräftade att kommissionens andra resonemang för att fastställa att förhandsbeskeden var selektiva, var välgrundat.

Domstolen prövar dessutom klagandenas argument avseende det fjärde resonemanget, vilket kommissionen har anfört i andra hand för att visa att de omtvistade förhandsbeskeden var selektiva. Enligt detta resonemang följde den selektiva fördelen av att den luxemburgska skattemyndigheten inte tillämpade artikel 6 i lagen om skatteanpassning[268] avseende rättsmissbruk. Klagandena har härvid bestritt tribunalens bedömning att kommissionen kunde fastställa att förhandsbeskeden var selektiva mot bakgrund av nämnda artikel, utan att beakta nationell administrativ praxis avseende denna bestämmelse, med motiveringen att den inte hade gett upphov till tolkningssvårigheter.

Domstolen erinrar i detta avseende om att kvalificeringen av en skatteåtgärd som ”selektiv” inte bara förutsätter kännedom om innehållet i de relevanta rättsreglerna, utan även kräver en prövning av deras räckvidd, vilken bland annat grundar sig på den berörda medlemsstatens administrativa praxis och domstolspraxis. Domstolen påpekar dessutom att artikel 6 i lagen om skatteanpassning avseende

---

267 Loi du 4 décembre 1967, concernant l’impôt sur le revenu (lag av den 4 december 1967 om inkomstskatt) (Mémorial A 1967, s. 1228), i ändrad lydelse.

268 Steueranpassungsgesetz (lag om skatteanpassning) av den 16 oktober 1934 (Mémorial A 1934, s. 9001).

rättsmissbruk till sin natur är synnerligen allmängiltig. Valet att föreskriva en sådan bestämmelse och att fastställa villkoren för dess genomförande omfattas av medlemsstaternas egna befogenheter på området för direkt beskattning på områden som inte har harmoniserats i unionsrätten och följaktligen deras fiskala autonomi.

Under dessa omständigheter kan kommissionen inte dra slutsatsen att den luxemburgska skattemyndighetens underlåtenhet att tillämpa artikel 6 i lagen om skatteanpassning för att neka en skattemässig behandling som begärts av en skattskyldig i en begäran om förhandsbesked i skattefrågor medförde att en selektiv fördel beviljades såvida inte denna underlåtenhet avviker från nationell rättspraxis eller nationell administrativ praxis avseende denna bestämmelse. I annat fall skulle kommissionen själv kunna fastställa vad som utgör en korrekt tillämpning av en sådan bestämmelse, vilket skulle överskrida gränserna för de befogenheter som den har enligt fördragen i fråga om kontroll av statligt stöd.

Domstolen finner följaktligen att tribunalen även gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det inte var nödvändigt att kommissionen beaktade den luxemburgska skattemyndighetens administrativa praxis avseende artikel 6 i lagen om skatteanpassning, med motiveringen att denna bestämmelse inte hade gett upphov till några tolkningssvårigheter.

Mot bakgrund av det ovan anförda upphäver domstolen den överklagade domen. Domstolen anser vidare att målet är färdigt för avgörande och prövar därefter själv den talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet som väckts av Storhertigdömet Luxemburg och bolagen i Engie-koncernen.

Dessa parter har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring i huvudsak bestritt de fyra resonemang som kommissionen grundade sig på för att fastställa att de omtvistade förhandsbeskeden var selektiva.

Vad gäller kommissionens andra resonemang, enligt vilket den skattebefrielse för intäkter som motsvarar zora-tilläggen, som beviljats på holdingbolagsnivå enligt förhandsbeskeden, avvek från den ”normala” tillämpningen av artiklarna 164 och 166 LIR, understryker domstolen att det framgår av dess bedömning av grunderna för överklagandet att tribunalens bedömning bygger på en missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Vidare bekräftar domstolen att kommissionen i det omtvistade beslutet avvek från Storhertigdömet Luxemburgs tolkning av artiklarna 164 och 166 LIR utan att visa att denna tolkning var oförenlig med bestämmelsernas lydelse eller att en annan tolkning gjordes i luxemburgsk rättspraxis eller administrativ praxis, vilket utgör en felaktig rättstillämpning.

Efter att ha konstaterat att det framgår av dess analys av grunderna för överklagandena att även det fjärde resonemanget var rättsligt felaktigt, prövar domstolen de grunder för ogiltigförklaring som avsåg det första och det tredje resonemanget, i vilka kommissionen grundade sig på en referensram som omfattade det luxemburgska systemet för bolagsskatt för att fastställa huruvida förhandsbeskeden var selektiva.

I sistnämnda avseende påpekar domstolen bland annat att referenssystemet eller det ”normala” skattesystemet ska omfatta de bestämmelser om undantag från skatteplikt som den nationella skattemyndigheten har ansett vara tillämpliga i det aktuella fallet, när dessa bestämmelser, såsom i förevarande fall, inte i sig ger någon selektiv fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. I ett sådant fall kan kommissionen, med hänsyn till medlemsstaternas egna befogenheter på området för direkt beskattning och iakttagandet av medlemsstaternas fiskala autonomi, inte införa ett undantag från en referensram genom att endast konstatera att en åtgärd avviker från ett allmänt mål för beskattning av alla bolag med hemvist i den berörda medlemsstaten, utan att beakta bestämmelser i nationell rätt som anger på vilket sätt detta mål ska genomföras. I förevarande fall har kommissionen emellertid inte inkluderat artikel 166 LIR i den referensram som utvidgats till att omfatta det luxemburgska systemet för bolagsskatt, trots att denna bestämmelse utgör den rättsliga grunden för de omtvistade förhandsbeskeden i skattefrågor. Domstolen drar således slutsatsen att detta fel

nödvändigtvis har medfört att hela den selektivitetsanalys som kommissionen gjorde inom ramen för den referensram som utvidgats till att omfatta det luxemburgska systemet för bolagsskatt är felaktig.

Mot bakgrund av det ovan anförda bifaller domstolen talan på de grunder för ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet som avser felaktig bedömning och felaktig rättstillämpning vid fastställandet av en selektiv fördel och ogiltigförklarar följaktligen detta beslut.

Dom av den 14 december 2023, kommissionen/Amazon.com m.fl. (C-457/21 P, EU:C:2023:985)

”Överklagande – Statligt stöd – Artikel 107.1 FEUF – Förhandsbesked i skattefrågor som antagits av en medlemsstat – Stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden – Begreppet fördel – Fastställande av referensramen – Normal beskattning enligt nationell rätt – Armlängdsprincipen – Domstolens kontroll av tribunalens tolkning och tillämpning av nationell rätt”

Från och med år 2006 har Amazon-koncernen bedrivit sin kommersiella verksamhet i Europa genom två bolag i Storhertigdömet Luxemburg, nämligen dels Amazon Europe Holding Technologies (nedan kallat LuxSCS), dels Amazon EU Sàrl (nedan kallat LuxOpCo), som är ett helägt dotterbolag till LuxSCS.

I detta sammanhang fick LuxSCS, genom olika avtal som ingåtts med amerikanska enheter i Amazon-koncernen, rätt att utnyttja vissa immateriella rättigheter som huvudsakligen avsåg koncernens teknik, kunduppgifter och varumärken samt att överlåta de immateriella tillgångar som avsågs i underlicensen. LuxSCS ingick i detta avseende bland annat ett licensavtal med LuxOpCo, som var den huvudsakliga operatören för Amazonkoncernens kommersiella verksamhet i Europa. Enligt detta avtal åtog sig LuxOpCo att betala en avgift till LuxSCS för användningen av de immateriella tillgångarna.

År 2014 blev Amazon-koncernen föremål för en andra omstrukturering och det befintliga avtalsarrangemangen mellan LuxSCS och LuxOpCo tillämpades inte längre.

Som förberedelse för 2006 års omstrukturering beviljade den luxemburgska skattemyndigheten, efter en begäran från Amazon-koncernen, ett förhandsbesked i skattefrågor (tax ruling) avseende behandlingen av LuxOpCo och LuxSCS vad gäller luxemburgsk bolagsskatt. Förhandsbeskedet i skattefrågor bekräftade att LuxSCS inte var skyldigt att betala luxemburgsk bolagsskatt på grund av sin bolagsform och godkände metoden för att beräkna beloppet för den årliga avgift som LuxOpCo skulle betala till LuxSCS enligt det ovannämnda licensavtalet.

I beslut av den 4 oktober 2017[269] (nedan kallat det omtvistade beslutet) fann kommissionen att förhandsbeskedet, liksom dess årliga genomförande under åren 2006–2014, utgjorde ett stöd till Amazonkoncernen som var oförenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107 FEUF. Kommissionen ansåg bland annat att metoden för att beräkna beloppet för den årliga avgift som LuxOpCo skulle betala LuxSCS, såsom den godkänts i förhandsbeskedet i skattefrågor, inte gjorde det möjligt att komma fram till ett resultat grundat på armlängdsprincipen. Enligt kommissionen var den årliga avgift som beräknades med tillämpning av denna metod för hög, vilket på ett konstlat sätt minskade LuxOpCos beskattningsunderlag.

---

269 Kommissionens beslut (EU) 2018/859 av den 4 oktober 2017 om det statliga stöd SA.38944 (2014/C) (f.d. 2014/NN) som Luxemburg genomfört till förmån för Amazon (EUT L 153, 2018, s. 1)

Storhertigdömet Luxemburg och Amazon-koncernen väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i två mål. Genom dom av den 12 maj 2021[270] ogiltigförklarade tribunalen detta beslut med motiveringen att kommissionen inte hade lyckats visa att det förelåg en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Kommissionens överklagande ogillas av domstolen som, genom att ändra domskälen och som en fortsättning på sin dom Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen,[271] slår fast att kommissionen genom att i det omtvistade beslutet tillämpa armlängdsprincipen, trots att denna princip inte hade införlivats med luxemburgsk skatterätt vid tidpunkten för antagandet av förhandsbeskedet i skattefrågor, gjorde en felaktig bedömning när den fastställde den referensram mot bakgrund av vilken förhandsbeskedet i skattefrågor skulle bedömas, vilket gör hela dess resonemang om förekomsten av en selektiv fördel ogiltigt.

Domstolens bedömning

Domstolen slår inledningsvis fast att de grunder för överklagandet som avser tribunalens tolkning och tillämpning av armlängdsprincipen till stöd för sin slutsats att kommissionen inte hade lyckats visa att det förelåg en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, kunde tas upp till sakprövning.

Eftersom kommissionen inkluderade armlängdsprincipen i den referensram som användes för att pröva huruvida det förelåg en selektiv fördel, påpekar domstolen att frågan huruvida tribunalen i den överklagade domen på ett lämpligt sätt avgränsade det relevanta referenssystemet och i förlängningen tolkade och tillämpade bestämmelserna i detta system på ett korrekt sätt är en rättsfråga som kan prövas av domstolen i ett mål om överklagande.

Härav följer att kommissionens argument som syftar till att ifrågasätta den tolkning och tillämpning av armlängdsprincipen som tribunalen gjorde för att slå fast att det referenssystem som användes i det omtvistade beslutet var felaktigt och att det följaktligen inte var styrkt att Amazon-koncernen åtnjöt en fördel, kan tas upp till sakprövning.

I sak erinrar domstolen vidare om att armlängdsprincipen, på unionsrättens nuvarande stadium, endast kan tillämpas vid prövningen av skatteåtgärder inom ramen för artikel 107.1 FEUF om den erkänns i den berörda nationella rätten och i enlighet med de villkor som fastställs i denna. Tribunalen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen allmänt kunde tillämpa armlängdsprincipen vid genomförandet av artikel 107.1 FEUF, utan att precisera att kommissionen först var skyldig att försäkra sig om att denna princip hade införlivats med luxemburgsk skatterätt och att det däri uttryckligen hänvisades till denna princip som sådan.

Genom att hänvisa till att riktlinjerna från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) hade ”viss praktisk betydelse” vid bedömningen av huruvida armlängdsprincipen iakttagits, trots att dessa riktlinjer inte är bindande för OECD-länderna, gjorde tribunalen sig skyldig till en annan felaktig rättstillämpning, eftersom den ansåg att riktlinjerna var tillämpliga utan att kontrollera huruvida kommissionen hade försäkrat sig om att luxemburgsk skatterätt uttryckligen hänvisade till dem.

---

270 Dom av den 12 maj 2021, ***Luxemburg m.fl./kommissionen*** (T-816/17 och T-318/18, EU:T:2021:252).

271 Dom av den 8 november 2022, ***Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen*** (C-885/19 P och C-898/19 P, EU:C:2022:859) (nedan kallad Fiatdomen).

Domstolen finner således att tribunalens bedömning av villkoret avseende förekomsten av en selektiv fördel, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, är felaktig i rättsligt hänseende, eftersom den grundar sig på ett felaktigt fastställande av det relevanta referenssystemet.

Slutligen beslutar domstolen emellertid att överklagandet ska ogillas i sin helhet, genom att domskälen ändras.

I det avseendet konstaterar domstolen, för det första, att kommissionen, för att fastställa att det förelåg en fördel för Amazon-koncernen, tillämpade armlängdsprincipen som om den som sådan hade erkänts i unionsrätten, trots att det framgår av Fiatdomen att det på unionsrättens nuvarande stadium inte finns någon självständig armlängdsprincip som är tillämplig oberoende av om den ingår i nationell rätt.

För det andra ansåg kommissionen att den luxemburgska lagen om inkomstskatt tolkades av skattemyndigheten på så sätt att armlängdsprincipen fastställdes i luxemburgsk skatterätt. Såsom framgår av Fiatdomen kan kommissionen emellertid endast tillämpa denna princip vid bedömningen av huruvida det föreligger en selektiv fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF om denna princip som sådan införlivas med nationell rätt, vilket kräver att den nationella rätten uttryckligen åtminstone hänvisar till denna princip. Såsom kommissionen själv medgav i det omtvistade beslutet var detta krav inte uppfyllt vid antagandet av det aktuella förhandsbeskedet i skattefrågor, vilket innebär att kommissionen inte kunde tillämpa denna princip retroaktivt i nämnda beslut.

För det tredje påpekar domstolen att kommissionen, genom att i det omtvistade beslutet tillämpa OECD:s riktlinjer om internprissättning utan att ha visat att dessa riktlinjer, helt eller delvis, uttryckligen hade införts i luxemburgsk rätt, åsidosatte förbudet, som det erinras om i Fiatdomen, att vid prövningen av huruvida det föreligger en selektiv skattefördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och för att fastställa den skattebörda som normalt ska bäras av ett företag, beakta parametrar och regler utanför det aktuella nationella skattesystemet, såsom dessa riktlinjer, såvida inte detta system uttryckligen hänvisar till dem.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att kommissionen inte hade styrkt att Amazon-koncernen åtnjöt en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och följaktligen ogiltigförklarade det omtvistade beslutet. Domstolen ogillar således kommissionens överklagande i dess helhet.

IX. Beskattning[272]

Dom av den 28 februari 2023 (stora avdelningen), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127)

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens råds genomförandebefogenheter – Artikel 291.2 FEUF – Gemensamt system för mervärdesskatt – Direktiv 2006/112/EG – Artiklarna 28 och 397 – Beskattningsbar person som agerar i sitt namn men för en annans räkning – Leverantör av elektroniska tjänster – Genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 – Artikel 9a – Presumtion – Giltighet”

Fenix International Ltd (nedan kallat Fenix), ett bolag som är registrerat för mervärdesskatt i Förenade kungariket, driver på internet en plattform för sociala nätverk som är känd under namnet OnlyFans. Plattformen riktar sig till ”användare” från hela världen, som delas in i ”innehållsskapare” och ”fans”. Alla innehållsskapare har en profil där de laddar upp och offentliggör innehåll, såsom fotografier, videor och meddelanden, som fansen kan få tillgång till genom engångsbetalningar eller genom att betala för en månadsprenumeration. Fenix fastställer ett minimibelopp för såväl prenumerationer som för ”dricks” samt de allmänna villkoren för användning av plattformen. Förutom plattformen tillhandahåller Fenix den mekanism som gör det möjligt att genomföra finansiella transaktioner. Fenix ansvarar för att samla in och fördela betalningarna från fansen, med hjälp av en betaltjänstleverantör. Fenix tar ut 20 procent på varje belopp som betalas till en innehållsskapare och tar på det sålunda uttagna beloppet ut mervärdesskatt med en skattesats på 20 procent, som anges på de fakturor som Fenix utfärdar. Alla betalningar anges på varje berörd fans bankkontoutdrag som en betalning som har gjorts till Fenix.

Genom beskattningsbeslut avseende den mervärdesskatt som skulle betalas in för månaderna juli 2017–januari 2020 och för april 2020, begärde skattemyndigheten – som ansåg att Fenix skulle anses agera i eget namn[273] – att Fenix skulle betala mervärdesskatt på hela det belopp som mottagits från ett fan och inte endast på de 20 procent av detta belopp som Fenix tagit ut i form av en ersättning.

Fenix överklagade till den hänskjutande domstolen[274] och bestred giltigheten av den rättsliga grunden för beskattningsbesluten,[275] samt de belopp som anges i respektive beslut. Till stöd för sitt överklagande gjorde Fenix gällande att Europeiska unionens råd genom att anta den angripna

---

272 Under denna rubrik ska även dom av den 24 juli 2023 (stora avdelningen), ***Lin*** (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606) nämnas, vilken presenteras under rubrik I.2 Principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff.

273 Enligt artikel 9a.1 första stycket i rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 av den 15 mars 2011 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 77, 2011, s. 1), i dess lydelse enligt rådets genomförandeförordning (EU) nr 1042/2013 av den 7 oktober 2013 (EUT L 284, 2013, s. 1), ska en beskattningsbar person som deltar i tillhandahållande av elektroniska tjänster som tillhandahålls via ett telekommunikationsnät, ett gränssnitt eller en portal såsom en marknadsplats för applikationer, ”antas agera i eget namn men för leverantören av dessa tjänsters räkning, om inte den leverantören av den beskattningsbara personen uttryckligen anges som tillhandahållare och det kommer till uttryck i avtalsvillkoren mellan parterna”. I det andra stycket av denna bestämmelse anges att två villkor ska vara uppfyllda ”[f]ör att leverantören av elektroniska tjänster ska kunna anses ha uttryckligen angetts som tillhandahållare av dessa tjänster av den beskattningsbara personen”. Slutligen anges i det tredje stycket av nämnda bestämmelse att ”en beskattningsbar person som vad beträffar tillhandahållande av elektroniska tjänster godkänner debitering av köparen eller godkänner leverans av tjänsterna eller fastställer de allmänna villkoren för tillhandahållandet inte [ska] kunna uttryckligen ange en annan person som tillhandahållare av dessa tjänster”.

274 First-tier Tribunal (Tax Chamber) (Förstainstansdomstolen (skatteavdelningen), Förenade kungariket).

275 Det vill säga artikel 9a.1 i genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 (nedan kallad den angripna bestämmelsen).

bestämmelsen har överskridit gränserna för de genomförandebefogenheter som det tilldelats enligt mervärdesskattedirektivet.[276] Enligt Fenix går den angripna bestämmelsen nämligen utöver artikel 28 i mervärdesskattedirektivet,[277] som den ska utgöra en tillämpningsåtgärd för, i och med att det i bestämmelsen föreskrivs att det ombud som deltar i ett tillhandahållande av elektroniska tjänster ska anses ha tagit emot och tillhandahållit dessa tjänster, trots att identiteten på leverantören är känd. Enligt Fenix mening ändrar den i grunden ombudets ansvar på mervärdesskatteområdet genom att skattebördan överförs på de plattformar som drivs på internet, eftersom det i praktiken är omöjligt att motbevisa den fastställda presumtionen.

På fråga av den hänskjutande domstolen angående giltigheten av den angripna bestämmelsen,[278] på grund av att rådet påstods ha överskridit sina genomförandebefogenheter enligt EUF-fördraget och mervärdesskattedirektivet, konstaterar EU-domstolen (stora avdelningen) i sin dom att det vid prövningen av denna bestämmelse inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av denna bestämmelse.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar inledningsvis att det visserligen ankommer på medlemsstaterna att genomföra unionens rättsligt bindande akter,[279] men att genomförandebefogenheter, i särskilda vederbörligen motiverade fall, och i de fall som särskilt anges i EU-fördraget, enligt artikel 291.2 FEUF kan tilldelas Europeiska unionens råd. När det gäller mervärdesskattedirektivet har rådet befogenhet att, enhälligt på kommissionens förslag, besluta om nödvändiga åtgärder för dess tillämpning. Rådets befogenhet kan förklaras och motiveras av behovet av att åtgärderna för att genomföra detta direktiv är enhetliga och av att rådet borde förbehållas befogenheten att anta sådana tillämpningsföreskrifter på grund av de, ibland inte försumbara, konsekvenser som dessa åtgärder kan ha för medlemsstaternas budget. Bland de åtgärder som rådet har antagit med stöd av nämnda befogenhet finns den angripna bestämmelsen, som syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av artikel 28 i nämnda direktiv.

Härefter, vad gäller gränserna för de genomförandebefogenheter som avses i artikel 291.2 FEUF, erinrar domstolen om att de bestämmelser som utgör väsentliga delar av grundbestämmelserna inte kan antas vare sig i genomförandeakter eller i delegerade akter, utan dessa ska antas med iakttagande av det tillämpliga lagstiftningsförfarandet, det vill säga, vad gäller mervärdesskattedirektivet, det särskilda förfarande som införts genom artikel 113 FEUF.[280]

---

276 Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1) (nedan kallat mervärdesskattedirektivet). I artikel 397 i direktivet föreskrivs att ”[r]ådet … enhälligt på kommissionens förslag [ska] besluta om nödvändiga åtgärder för tillämpningen av detta direktiv”.

277 Artikel 28 i mervärdesskattedirektivet föreskriver att om en beskattningsbar person i eget namn men för någon annans räkning deltar i ett tillhandahållande av tjänster, ska vederbörande anses själv ha tagit emot och tillhandahållit tjänsterna i fråga.

278 EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före utgången av den övergångsperiod som fastställs i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7), det vill säga den 31 december 2020.

279 Artikel 291.1 FEUF.

280 I artikel 113 FEUF föreskrivs att ”[r]ådet … enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén [ska] anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen”.

Domstolen preciserar vidare att de överväganden avseende gränserna för kommissionens genomförandebefogenheter som följer av dess rättspraxis även gäller när rådet, med tillämpning av artikel 291.2 FEUF, har tilldelats sådana befogenheter. I denna bestämmelse görs det nämligen, i och med att den hänvisar såväl till kommissionen som till rådet, inte någon åtskillnad vad gäller arten av och räckvidden för genomförandebefogenheterna beroende på vilken institution som tilldelats dem. Vidare följer det av systematiken i artiklarna 290 och 291 FEUF att rådets utövande av genomförandebefogenheter inte kan regleras av andra villkor än de som gäller för kommissionen när den utövar sin genomförandebefogenhet.

Rådets genomförandebefogenheter innefattar således en befogenhet att vidta sådana åtgärder som är nödvändiga eller lämpliga för att på ett enhetligt sätt genomföra bestämmelserna i den lagstiftningsakt som ligger till grund för åtgärderna och som endast preciserar lagstiftningsaktens innehåll, med iakttagande av de allmänna grundläggande mål som eftersträvas med akten, utan att ändra eller komplettera den, i väsentliga eller icke väsentliga delar. En genomförandeåtgärd ska i synnerhet anses vara begränsad till att precisera bestämmelserna i den berörda lagstiftningsakten när den, allmänt eller i vissa särskilda fall, endast syftar till att klargöra dessa bestämmelsers räckvidd eller till att fastställa närmare föreskrifter för hur de ska tillämpas, under förutsättning att åtgärden inte på något sätt står i strid med målen med nämnda bestämmelser och inte på något sätt ändrar rättsaktens normativa innehåll eller dess tillämpningsområde.

För att avgöra huruvida rådet, genom att anta den angripna rättsakten, har iakttagit gränserna för de genomförandebefogenheter som det har tilldelats prövar domstolen huruvida denna bestämmelse begränsar sig till att precisera innehållet i artikel 28 i mervärdesskattedirektivet, som den genomför. Detta innebär en prövning av om nämnda bestämmelse iakttar de allmänna grundläggande målen med nämnda direktiv, om den är nödvändig eller lämplig för att underlätta ett enhetligt genomförande av artikel 28, och att den inte kompletterar eller ändrar nämnda bestämmelse på något sätt.

Domstolen konstaterar i detta hänseende först att den angripna bestämmelsen iakttar de allmänna grundläggande målen med mervärdesskattedirektivet och artikel 28 i nämnda direktiv. Målet med den angripna bestämmelsen är nämligen att säkerställa en enhetlig tillämpning av det nuvarande mervärdesskattesystemet, bland annat vad gäller beskattningen av elektroniska tjänster som tillhandahålls en icke beskattningsbar person, [281] och av presumtionen i artikel 28 i mervärdesskattedirektivet, enligt vilken den beskattningsbara person som i samband med ett tillhandahållande av tjänster agerar som mellanhand i eget namn, men för någon annans räkning, ska presumeras vara den som tillhandahåller dessa tjänster.

Domstolen slår härefter fast att den angripna bestämmelsen är lämplig, eller till och med nödvändig, för ett enhetligt genomförande av mervärdesskattedirektivet, för att säkerställa rättssäkerheten för tillhandahållare av tjänster och undvika dubbel eller utebliven beskattning till följd av skilda genomföranden i medlemsstaterna.

Domstolen prövar slutligen huruvida den angripna bestämmelsen iakttar förbudet mot att komplettera eller ändra innehållet i artikel 28 i mervärdesskattedirektivet. Domstolen konstaterar i detta hänseende att det inte på något sätt av mervärdesskattedirektivet framgår att unionslagstiftaren, i förekommande fall genom att tilldela rådet genomförandebefogenheter med stöd av detta direktiv, skulle ha avstått från att säkerställa en enhetlig tillämpning av villkoren i

---

281 Vilka från och med den 1 januari 2015 ska beskattas i den medlemsstat där köparen är etablerad eller är bosatt eller stadigvarande vistas, oavsett var den beskattningsbara person som tillhandahåller dessa tjänster är etablerad.

artikel 28 i direktivet, i synnerhet villkoret att den beskattningsbara person som deltar i tillhandahållandet av en tjänst för att kunna betraktas som tillhandahållare av tjänsten måste agera i eget namn men för någon annans räkning. Närmare bestämt kan den angripna bestämmelsen inte anses komplettera eller ändra innehållet i artikel 28 i mervärdesskattedirektivet, vilket bland annat gäller den presumtion som fastställs i den bestämmelsen. Den angripna bestämmelsen preciserar nämligen endast detta innehåll i det specifika sammanhang som gäller för tjänster som tillhandahålls elektroniskt via ett telekommunikationsnät, ett gränssnitt eller en portal såsom en marknadsplats för applikationer. I synnerhet tas det i denna bestämmelse fullt ut hänsyn till de ekonomiska och affärsmässiga förhållanden som ligger till grund för transaktionerna i egenskap av ett grundläggande kriterium vid tillämpningen av det gemensamma mervärdesskattesystemet. Domstolen drar slutsatsen att rådet inte överskred de genomförandebefogenheter som det – med tillämpning av artikel 291.2 FEUF – tilldelats, när det antog artikel den angripna bestämmelsen för att säkerställa en enhetlig tillämpning inom unionen av artikel 28 i mervärdesskattedirektivet.

X. Tillnärmning av lagstiftning

1. Immateriell och industriell äganderätt

Dom av den 16 februari 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105)

”Begäran om förhandsavgörande – Immaterialrätt – Mönster – Direktiv 98/71/EG – Artikel 3.3 och 3.4 – Villkor för skydd för en beståndsdel av en sammansatt produkt – Begreppen ’synlighet’ och ’normal användning’ – Synligheten hos en beståndsdel i en sammansatt produkt vid slutanvändarens normala användning av denna produkt”

Monz, ett bolag bildat enligt tysk rätt, är innehavare av ett mönster vilken visar undersidan av cykel- eller motorcykelsadlar och som sedan år 2011 är registrerat hos Deutsches Patent- und Markenamt (den tyska patent- och varumärkesmyndigheten, Tyskland) (nedan kallad DPMA).

Büchel, ett bolag bildat enligt tysk rätt, ansökte vid DPMA om ogiltighetsförklaring av nämnda mönster och gjorde gällande att det inte uppfyllde kraven för att erhålla mönsterskydd.[282] Detta mönster, som används på en sadel, vilken är en beståndsdel i en sammansatt produkt, såsom en cykel eller en motorcykel, är nämligen inte synligt vid normal användning av denna produkt.

DPMA avslog ansökan om ogiltighetsförklaring med motiveringen att det i fråga om det aktuella mönstret inte förelåg skäl att undanta detta från mönsterskyddet. DPMA fann vidare att den beståndsdel på vilken mönstret används förblir synlig vid normal användning av den sammansatta produkten, vilket även omfattar att demontera och återmontera sadeln på ett sätt som inte omfattas av underhåll, service eller reparation.

Bundespatentgericht (Federala patentdomstolen, Tyskland) ogiltigförklarade det omstridda mönstret med motiveringen att det inte uppfyllde kravet på att vara nytt och särpräglat. En beståndsdel som endast är synlig i samband med att den skiljs från en sammansatt produkt uppfyller inte kravet på synlighet och kan följaktligen inte åtnjuta detta skydd. Den hänskjutande domstolen anser dessutom att enbart cykling och påstigning och avstigning av cykeln kan anses utgöra normal användning och att sadelns undersida inte är synlig inom ramen för dessa användningsområden.

Det är mot denna bakgrund som Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland), som anhängiggjorts genom Monz överklagande, har begärt att EU-domstolen ska klargöra, för det första, huruvida kravet på synlighet för mönster som används på eller ingår i en produkt som utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt ska bedömas med beaktande av vissa villkor för användningen av denna komplexa produkt eller om det i stället enbart av den objektiva möjligheten att känna igen mönstret som används på den beståndsdelen såsom den ingår i den sammansatta produkten. För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka kriterier som är relevanta för att fastställa slutanvändarens normala användning av en sammansatt produkt.

Domstolen preciserar i sitt förhandsavgörande dels kravet på synlighet för att ett mönster som används på eller ingår i en produkt som utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt ska kunna

---

282 I den mening som avses i 4 § Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (lagen om rättsligt mönsterskydd) av den 24 februari 2014, (BGBl. 2014 I, s. 122), som införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 98/71/EG av den 13 oktober 1998 om mönsterskydd (EGT L 289, 1998, s. 28).

omfattas av mönsterskyddet, dels de kriterier som kännetecknar begreppet ”normal användning” av denna produkt, i den mening som avses i artikel 3.3 och 3.4 i direktiv 98/71.

Domstolens bedömning

Domstolen fokuserar inledningsvis på frågan huruvida en beståndsdel är synlig när den väl har infogats i en sammansatt produkt. Den erinrar för det första om att artikel 3.3 i direktiv 98/71 utgör en specialbestämmelse som specifikt avser mönster som används på eller ingår i en produkt som utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt. Den har i detta avseende understrukit att det är en produkts eller en produktdels utseende som omfattas av mönsterskyddet.

När det gäller de krav som ska vara uppfyllda för att utseendet på beståndsdelen i en sammansatt produkt ska kunna skyddas som formgivning, har domstolen hänvisat till sin tidigare praxis, enligt vilken denna beståndsdel måste vara synlig och avgränsad genom detaljer som kännetecknar dess särskilda utseende, vilket förutsätter att beståndsdelens utseende inte helt får smälta samman med den sammansatta produkten. Domstolen har understrukit att denna praxis, som avser det formgivningsskydd som föreskrivs i förordning nr 6/2002,[283] också är tillämplig på det system för mönsterskydd som föreskrivs i direktiv 98/71.

För att en beståndsdel som infogats i en sammansatt produkt ska kunna omfattas av mönsterskyddet måste den förblir synlig vid normal användning av denna produkt. En abstrakt bedömning av synligheten hos den beståndsdel som ingår i en sammansatt produkt, utan samband med en konkret situation med användning av denna produkt, är inte tillräcklig för att en sådan beståndsdel ska kunna åtnjuta mönsterskydd. Artikel 3.3 i direktiv 98/71 kräver emellertid inte att en beståndsdel som ingår i en sammansatt produkt förblir synlig i sin helhet vid varje tidpunkt då produkten används.

Följaktligen ska synligheten hos en beståndsdel som ingår i en sammansatt produkt inte bedömas enbart ur slutanvändarens perspektiv utan även ur en extern betraktares perspektiv.

Vidare prövar domstolen begreppet slutanvändarens ”normala användning” av en sammansatt produkt i den mening som avses i artikel 3.4 i direktiv 98/71. Vad för det första gäller frågan den normala användningen av en sammansatt produkt motsvarar den användning som beståndsdelens tillverkare avsett, den användning som tillverkaren av den sammansatta produkten avsett, eller den slutliga användarens vanliga användning av denna produkt, konstaterar domstolen att denna bestämmelse avser slutanvändarens normala användning av den sammansatta produkten.

Domstolen har i detta avseende preciserat att slutanvändarens normala eller vanliga användning av en sammansatt produkt i allmänhet motsvarar en användning som överensstämmer med det ändamål som den sammansatta produktens tillverkare eller formgivare avsett. Emellertid var det unionslagstiftarens avsikt att ta sikte på slutanvändarens normala användning av den sammansatta produkten, för att därmed utesluta användningen av produkten i andra handelsled och på så sätt undvika kringgående av kravet på synlighet. Bedömningen av normal användning av en sammansatt produkt ska således inte enbart utgå från avsikten hos beståndsdelens eller den sammansatta produktens tillverkare.

Vad för det andra gäller frågan vilken av slutanvändarens användning av en sammansatt produkt som utgör en ”normal användning” i den mening som avses i artikel 3.4 i direktiv 98/71, anser domstolen att den omständigheten, att denna bestämmelse inte preciserar vilken typ av användning av produkten som omfattas av detta begrepp och att bestämmelsen generellt hänvisar till

---

283 Rådets förordning (EG) nr 6/2002 av den 12 december 2001 om gemenskapsformgivning (EGT L 3, 2002, s. 1).

slutanvändarens användning av en sådan produkt, talar för en vid tolkning av nämnda begrepp. Med hänsyn till att användningen av en produkt i dess huvudsakliga funktion i praktiken kräver ofta olika handlingar som kan utföras före eller efter det att produkten har fyllt sitt huvudsakliga syfte, drar domstolen slutsatsen att den normala användningen av en sammansatt produkt omfattar samtliga dessa handlingar, med undantag för dem som uttryckligen undantas, det vill säga handlingar såsom underhåll, service och reparation.

Begreppet normal användning ska följaktligen omfatta handlingar som hänför sig till den vanliga användningen av en produkt och andra handlingar som rimligen kan företas i samband med sådan användning och som är vanliga ur slutanvändarens perspektiv, inbegripet sådana som kan företas före eller efter det att produkten har fyllt sin huvudsakliga funktion, såsom lagring och transport av produkten.

Mot bakgrund av dessa överväganden slår domstolen fast att kravet på synlighet för att ett mönster som används på eller ingår i en produkt som utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt ska kunna omfattas av mönsterskyddet, ska bedömas mot bakgrund av en normal användning av denna sammansatta produkt, så att den berörda beståndsdelen, när den har infogats i den sammansatta produkten, förblir synlig vid en sådan användning. För detta ändamål ska frågan huruvida en beståndsdel i en sammansatt produkt är synlig vid slutanvändarens ”normala användning” bedömas ur denna användares och en extern observatörs perspektiv. Denna normala användning ska täcka alla handlingar som företas i samband med den huvudsakliga användningen av en sammansatt produkt och de handlingar som slutanvändaren vanligtvis måste företa i samband med en sådan användning, med undantag för underhåll, service och reparationsarbeten.

2. Fordonsförsäkringar

Dom av den 12 oktober 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767)

”Begäran om förhandsavgörande – Ansvarsförsäkring för motorfordon – Direktiv 2009/103/EG – Artikel 1 led 1 – Begreppet fordon – Nationell lagstiftning enligt vilken ersättning automatiskt utgår till vissa vägtrafikanter som skadats i trafikolyckor – Person som inte framför ett ’motorfordon’ i den mening som avses i denna lagstiftning – Begrepp som motsvarar begreppet fordon i direktiv 2009/103 – Cykel med elektrisk motor som tillhandahåller pedalassistans och har en funktion som gör det möjligt att öka hastigheten vilken inte kan aktiveras förrän muskelkraft har använts”

Den 14 oktober 2017 blev BV (nedan kallad den skadelidande), som färdades på en eldriven cykel på en allmän väg, påkörd av en bil som var försäkrad av KBC Verzekeringen NV (nedan kallat KBC). Den skadelidande avled. Eftersom olyckan utgjorde en ”olycka på väg till eller från arbetet” betalade P&V Verzekeringen CVBA (nedan kallat P&V), som var den skadelidandes arbetsgivares försäkringsgivare i fråga om olycksfall i arbetet, ut ersättning och övertog den skadelidandes och dennes rättsinnehavares rättigheter.

P&V väckte talan mot KBC för att få ersättning för sina kostnader med stöd av den nationella lagstiftningen. I detta fall föreskriver denna bland annat en skyldighet för försäkringsgivarna för ansvarsförsäkringen för förare av motorfordon som är inblandade i en trafikolycka att i samtliga fall ersätta de skador som de skadelidande har lidit när de anses vara ”svagare trafikanter”. Denna kvalificering beror på huruvida den skadelidande var föraren av ett ”motorfordon” vid tidpunkten för olyckan. KBC väckte genkäromål och yrkade återbetalning av P&V av ett belopp som felaktigt hade

betalats ut. Till sitt försvar gjorde P&V gällande att den skadelidande inte kunde anses ha varit förare av ett motorfordon.

KBC överklagade till Hof van Cassatie (Högsta domstolen, Belgien) som begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av begreppet fordon i den mening som avses i artikel 1 led 1 i direktiv 2009/103.[284]

I sin dom slår domstolen fast att detta begrepp inte omfattar en cykel vars elektriska motor endast tillhandahåller pedalassistans och som har en funktion som gör det möjligt att öka hastigheten till 20 km/h utan att behöva trampa, varvid denna funktion emellertid inte kan aktiveras förrän muskelkraft har använts.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar inledningsvis att det följer av ordalydelsen i artikel 1 led 1 i direktiv 2009/103 att begreppet fordon, i den mening som avses i denna bestämmelse, endast omfattar fordon som är konstruerade för att förflytta sig på land med en kraft som framställs av en maskin, med undantag för fordon som framförs på räls. Denna ordalydelse gör det emellertid inte i sig möjligt att avgöra huruvida det berörda fordonet uteslutande ska drivas av en sådan mekaniskt förmedlad kraft.

Domstolen erinrar vidare om att enligt skäl 2 i direktiv 2009/103 hänvisar skyldigheten att inneha en ”ansvarsförsäkring för motorfordon” till ”motorfordonsförsäkring”. I vanligt språkbruk avser detta uttryck traditionellt en ansvarsförsäkring för fordon som motorcyklar, bilar och lastbilar vilka, förutom när de är obrukbara, uteslutande drivs av mekaniskt förmedlad kraft.

I artikel 13 i direktiv 2009/103[285] preciseras dessutom att varje medlemsstat ska vidta alla de åtgärder som är lämpliga för att bestämmelser eller villkor i försäkringsavtal inte ska tillämpas på ersättningskrav från tredje man som orsakats skador vid en trafikolycka, om dessa föreskriver att försäkringen inte omfattar fordon som nyttjas eller förs av personer som inte har körkort för det ifrågavarande fordonet. Det framgår emellertid av direktiv 2006/126[286] att det i princip endast krävs ett nationellt körkort för att framföra fordon som av egen kraft kan framföras på väg och som inte är spårbundet.

Vad slutligen gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2009/103, understryker domstolen att direktivet syftar till att säkerställa att personer som lider förlust eller skada vid olyckor som orsakas av dessa fordon behandlas på ett likvärdigt sätt, oavsett var inom unionen olyckan inträffat, och att på samma sätt säkerställa skyddet för de skadelidande.

Fordon som inte uteslutande drivs av mekaniskt förmedlad kraft och som således inte kan färdas på land utan användning av muskelkraft, såsom en eldriven cykel vars hastighet kan ökas till 20 km/h utan att det är nödvändigt att trampa, förefaller inte kunna orsaka tredje man personskador eller sakskador vilka, till allvar och omfattning, är jämförbara med de skador som motorcyklar, bilar, lastbilar eller andra fordon som färdas på land och som uteslutande drivs av mekaniskt förmedlad kraft, kan orsaka. De sistnämnda kan nämligen uppnå en betydligt högre hastighet än den som kan

---

284 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG av den 16 september 2009 om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (EUT L 263, 2009, s. 11).

285 Direktiv 2009/103, artikel 13.1 b.

286 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort (EUT L 403, 2006, s. 18), artikel 4.1.

uppnås med den förstnämnda typen av fordon, och de används fortfarande med majoritet i trafiken. Syftet att skydda skadelidande vid olyckor som orsakats av motorfordon, vilket eftersträvas med direktiv 2009/103, kräver således inte att sådana fordon omfattas av begreppet fordon i den mening som avses i artikel 1 led 1 i direktivet.

3. Motorfordon

Dom av den 21 mars 2023 (stora avdelningen), Mercedes-Benz Group (Tillverkares ansvar för fordon som är utrustade med manipulationsanordningar) (C-100/21, EU:C:2023:229)

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Godkännande av motorfordon – Direktiv 2007/46/EG – Artikel 18.1 – Artikel 26.1 – Artikel 46 – Förordning (EG) nr 715/2007 – Artikel 5.2 – Motorfordon – Dieselmotor – Utsläpp av föroreningar – Ventil för avgasåterföring (EGR-ventil) – Minskning av kväveoxidutsläpp (NOx) som begränsas genom ett så kallat temperaturfönster – Manipulationsanordning – Skydd av en enskild fordonsköpares intressen när det gäller ett fordon utrustat med en olaglig manipulationsanordning – Rätt till utomobligatoriskt skadestånd från fordonstillverkaren – Metod för att beräkna skadeståndet – Effektivitetsprincipen – Artikel 267 FEUF – Upptagande till prövning – Begäran om förhandsavgörande framställd av en ensamdomare”

År 2014 köpte QB en begagnad Mercedes Benz Typ C 220 CDI hos en återförsäljare. Fordonet var utrustat med en dieselmotor av Euro 5-generationen. Fordonet, som släppts ut på marknaden av biltillverkaren Mercedes-Benz Group AG (tidigare Daimler AG), registrerades för första gången år 2013. Fordonet var utrustat med en programvara för att styra motorn som minskar avgasåterföringstakten när utomhustemperaturen understiger en viss gräns, vilket medför att det släpps ut större mängder kväveoxider (NOx). Denna återföring fick således full verkan endast om utomhustemperaturen inte understeg denna gräns.

QB väckte talan vid Landgericht Ravensburg (Regionala domstolen i Ravensburg, Tyskland), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade skadestånd för den skada som Mercedes-Benz Group orsakat honom genom att utrusta det aktuella fordonet med manipulationsanordningar som är förbjudna enligt förordningen om typgodkännande av motorfordon.[287]

Denna förordning har som mål att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och, mer specifikt, att avsevärt minska dieselfordonens kväveoxidutsläpp för att förbättra luftkvaliteten och upprätthålla gränsvärdena för föroreningar.[288] I förordningen definieras manipulationsanordning som ”del av konstruktion vilken mäter temperatur, fordonshastighet, motorns varvtal, växel, insugningsundertryck eller andra parametrar i syfte att aktivera, modulera, fördröja eller inaktivera funktionen hos någon del i systemet för kontroll av utsläpp, och vilken försämrar effekten hos systemet för kontroll av utsläpp under förhållanden som rimligen kan förväntas vid normal användning av fordonet”.[289] Dessutom innehöll direktivet om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är

---

287 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1), och särskilt enligt artikel 5.2 i denna förordning.

288 Skäl 1 och 6 i förordningen om typgodkännande av motorfordon.

289 Artikel 3 led 10 i förordningen om typgodkännande av motorfordon.

avsedda för sådana fordon, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet,[290] de allmänna administrativa bestämmelser och tekniska krav som var tillämpliga för godkännande av alla nya fordon som omfattades av dess tillämpningsområde samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som var avsedda för dessa fordon, i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom unionen.[291]

Enligt gällande tysk rätt kan en enskild köpare av ett motorfordon som inte är förenligt med unionsrätten bara utöva sin rätt att kräva skadestånd om en lag som är avsedd att skydda någon annan har åsidosatts.[292] Den hänskjutande domstolen beslutade att fråga EU-domstolen huruvida de i detta mål relevanta bestämmelserna i ramdirektivet[293] och i förordningen om typgodkännande av motorfordon,[294] utöver allmänna intressen, även skyddar en enskild fordonsköpares särskilda intressen gentemot fordonstillverkaren när fordonet är utrustat med en manipulationsanordning som är förbjuden enligt nämnda förordning. Den hänskjutande domstolen frågade vidare huruvida unionsrätten, när det gäller ersättning för skada som åsamkats köparen av ett fordon utrustat med en förbjuden manipulationsanordning, utgör hinder för att den nytta som följt av den faktiska användningen av fordonet dras av från återbetalningen av inköpspriset för fordonet och, om så inte är fallet, för att denna nytta beräknas på grundval av det totala inköpspriset för fordonet.

EU-domstolen (stora avdelningen) ger viktiga förtydliganden angående frågan huruvida köpare av fordon vars motor utrustats med en förbjuden manipulationsanordning i syfte att försämra effekten hos systemet för kontroll av utsläpp av kväveoxider (NOx) har rätt till skadestånd.

Domstolens bedömning

EU-domstolen påpekar inledningsvis att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av EU-domstolens praxis, i förekommande fall avgöra huruvida den programvara som det fordon QB köpt utrustats med utgör en ”manipulationsanordning” i den mening som avses i förordningen om typgodkännande av motorfordon.

EU-domstolen erinrar vidare om att det finns tre undantag från förbudet mot att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp, men att det enda undantag som är relevant i målet rör det fall då ”anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning”.[295] För att vara motiverad måste manipulationsanordningen vara strängt nödvändig för att undvika omedelbara risker för att motorn drabbas av skador som är så allvarliga att de medför en konkret fara vid framförandet av det fordon som är utrustat med nämnda anordning. En manipulationsanordning som under normala trafikförhållanden måste vara i funktion under större delen av året för att skydda motorn mot skador eller olyckor och för att garantera en säker körning strider dessutom uppenbart mot denna

---

290 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (EUT L 263, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 385/2009 av den 7 maj 2009 (EUT L 118, 2009, s. 1) (nedan kallat ramdirektivet).

291 Artikel 1 i ramdirektivet.

292 823 § punkt 2 Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen).

293 Artiklarna 18.1, 26.1 och 46 i ramdirektivet.

294 Artikel 5.2 a i förordningen om typgodkännande av motorfordon.

295 Detta undantag anges i artikel 5.2 a i förordningen om typgodkännande av motorfordon.

förordnings mål att skydda miljön och kan inte motiveras. Även i detta fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att göra den bedömning av de faktiska omständigheterna som är nödvändig för att tillämpa dessa villkor.

I sak slår domstolen först fast att de relevanta bestämmelserna i ramdirektivet och i förordningen om typgodkännande av motorfordon, betraktade tillsammans, utöver allmänna intressen, även skyddar en enskild fordonsköpares särskilda intressen gentemot fordonstillverkaren när fordonet är utrustat med en manipulationsanordning som är förbjuden enligt nämnda förordning.

Domstolen erinrar om att förbudet mot att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos systemen för kontroll av utsläpp syftar till att uppnå ett allmänt mål att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och att det är för att uppnå detta allmänna mål som tillverkarna är skyldiga att tillhandahålla konsumenter och användare objektiv och exakt information om hur förorenande fordonen är vid tidpunkten för deras inköpsbeslut. Fordon som omfattas av tillämpningsområdet för ramdirektivet ska dessutom bli föremål för EG-typgodkännande och detta typgodkännande kan endast beviljas om den aktuella fordonstypen uppfyller villkoren i förordningen om typgodkännande av motorfordon, däribland de villkor som rör utsläpp av föroreningar.

Domstolen tillägger att tillverkarna, enligt ramdirektivet, förutom dessa krav på EG-typgodkännande, även är skyldiga att utfärda ett intyg om överensstämmelse till den enskilde köparen av ett fordon. Enligt ramdirektivet är detta intyg obligatoriskt för registrering och försäljning eller ibruktagande av ett fordon. Dessutom ska de sanktioner som avses i ramdirektivet säkerställa att den som köpt ett fordon förfogar över ett intyg om överensstämmelse som innebär att köparen kan registrera fordonet i vilken som helst medlemsstat utan att behöva tillhandahålla ytterligare tekniska handlingar. Denna köpare kan således rimligen förvänta sig att förordningen om typgodkännande av motorfordon iakttas. Domstolen drar slutsatsen att det genom ramdirektivet, tillsammans med förordningen om typgodkännande av motorfordon, skapas ett direkt samband mellan biltillverkaren och den enskilda köparen av ett motorfordon som syftar till att garantera köparen att fordonet överensstämmer med relevant unionslagstiftning.

Domstolen konstaterar i detta hänseende att det inte är uteslutet att en fordonstyp, som omfattas av ett EG-typgodkännande som innebär att det är tillåtet att framföra detta fordon på väg, ursprungligen godkänts av godkännandemyndigheten utan att den uppmärksammats på förekomsten av sådan programvara som den som är aktuell i förevarande fall. I ramdirektivet beaktas den situation där det förhållandet att en del av ett fordons konstruktion är olaglig, exempelvis mot bakgrund av kraven i förordningen om typgodkännande av motorfordon, upptäcks först efter det att fordonet har godkänts. Den omständigheten att en olaglig manipulationsanordning påträffas i ett motorfordon, efter det att ett EG-typgodkännande beviljats för denna fordonstyp, innebär att giltigheten av detta typgodkännande kan ifrågasättas, och i förlängningen även giltigheten av det intyg om överensstämmelse som ska intyga att fordonet, som tillhör den godkända fordonsserien, uppfyllde samtliga föreskrifter vid tillverkningstillfället. Denna olaglighet kan bland annat skapa osäkerhet om möjligheten att registrera, sälja eller ta i bruk fordonet och på sikt skada köparen av ett fordon utrustat med en olaglig manipulationsanordning.

Därefter besvarar domstolen frågan huruvida unionsrätten ska tolkas så, att den, när det gäller ersättning för skada som åsamkats köparen av ett fordon utrustat med en förbjuden manipulationsanordning, utgör hinder för att den nytta som följt av den faktiska användningen av fordonet dras av från återbetalningen av inköpspriset för fordonet och, om så inte är fallet, för att denna nytta beräknas på grundval av det totala inköpspriset för fordonet. Domstolen slår fast att det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, ankommer på den berörda medlemsstaten att i sin lagstiftning fastställa regler om skadestånd för den faktiska skada som orsakats köparen av ett fordon utrustat med en sådan anordning, under förutsättning att detta skadestånd är adekvat i förhållande till den lidna skadan.

Domstolen erinrar i detta hänseende om sin tidigare tolkning, som innebär att ramdirektivet skyddar de särskilda intressen som en enskild köpare av ett motorfordon har gentemot tillverkaren av fordonet när fordonet är utrustat med en förbjuden manipulationsanordning, med följden att köparen har rätt att kräva att fordonet inte är utrustat med en sådan anordning. Domstolen understryker vidare att det enligt ramdirektivet och förordningen om typgodkännande av motorfordon ankommer på medlemsstaterna att fastställa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i dessa rättsakter. Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att föreskriva att köparen av ett motorfordon utrustat med en förbjuden manipulationsanordning har rätt till skadestånd från fordonstillverkaren. Det ankommer förvisso på varje medlemsstat att fastställa villkor för att erhålla ett sådant skadestånd. Domstolen preciserar emellertid att en nationell lagstiftning som gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt för köparen av ett motorfordon att få lämplig ersättning för skador som orsakats av att tillverkaren av fordonet har åsidosatt förbudet mot att använda manipulationsanordningar inte är förenlig med effektivitetsprincipen. Med detta förbehåll erinrar domstolen om att de nationella domstolarna har rätt att se till att de rättigheter som garanteras av unionens rättsordning inte medför en obehörig vinst. Den hänskjutande domstolen ska således pröva huruvida avdraget av nyttan av den faktiska användningen av det aktuella fordonet säkerställer att köparen får en adekvat ersättning, förutsatt att det visas att köparen har lidit en skada till följd av att det i hans eller hennes fordon har installerats en förbjuden manipulationsanordning.

4. Utsättning av genetiskt modifierade organismer (GMO)

Dom av den 7 februari 2023 (stora avdelningen), Confédération paysanne m.fl. (Slumpmässig mutagenes in vitro) C-680/21, EU:C:2023:75)

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer – Direktiv 2001/18/EG – Artikel 3.1 – Led 1 i bilaga I B – Tillämpningsområde – Undantag – Metoder för genetisk modifiering vilka på vedertaget sätt har använts och under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem – Slumpmässig mutagenes in vitro”

År 2015 ingav Confédération paysanne, ett franskt lantbrukarförbund, och åtta sammanslutningar som arbetar för att skydda miljön och sprida information om riskerna med genetiskt modifierade organismer, en ansökan till Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) med yrkande om att det skulle fastställas att vissa metoder för mutagenes[296] inte omfattas av tillämpningsområdet för den franska lagstiftning som genomför direktiv 2001/18[297] om avsiktlig utsättning i miljön av genetiskt modifierade organismer. Conseil d’État hade i detta sammanhang framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, vilken gav upphov till domen Confédération paysanne m.fl. (C-528/16) (C-528/16), som avkunnades år 2018.[298]

Förevarande dom hör samman med nämnda dom, i vilken EU-domstolen slog fast att endast sådana organismer som framställts med hjälp av metoder för mutagenes vilka på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar, och vilka under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem faller utanför tillämpningsområdet för direktiv 2001/18. Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen)

---

296 Metod som gör det möjligt att på konstgjord väg, med hjälp av kemiska eller fysiska mutagena ämnen, öka frekvensen av mutationer så att den blir betydligt högre (1000 till 10000 gånger snabbare) än vid spontana mutationer.

297 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (EGT L 106, 2001, s. 1).

298 Dom av den 25 juli 2018, ***Confédération paysanne m.fl.*** (C-528/16, EU:C:2018:583).

anser att det följer av den domen att organismer som framställts genom metoder för mutagenes som har uppstått eller i huvudsak utvecklats efter det att direktiv 2001/18 antogs ska omfattas av direktivets tillämpningsområde. Detta gäller bland annat ”slumpmässig mutagenes in vitro”.[299] Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) utfärdade ett föreläggande och för att säkerställa att det verkställdes utarbetade den franska regeringen bland annat ett förslag till dekret om ändring av förteckningen över metoder för framställning av genetiskt modifierade organismer som har varit föremål för vedertagen användning utan att medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. I förslaget till dekret föreskrevs att slumpmässig mutagenes, med undantag för slumpmässig mutagenes in vitro, skulle anses utgöra en sådan användning.

Efter det att förslaget till dekret hade anmälts[300] avgav Europeiska kommissionen ett detaljerat utlåtande. I det detaljerade utlåtandet angav kommissionen särskilt att det mot bakgrund av unionsrätten och mot bakgrund av de senaste vetenskapliga rönen inte var motiverat att göra åtskillnad mellan en slumpmässig mutagenes in vivo och en slumpmässig mutagenes in vitro. Eftersom de franska myndigheterna inte antog förslaget till dekret, vände sig Confédération paysanne och miljöskyddssammanslutningarna på nytt till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) och begärde att den domstolen skulle ombesörja verkställigheten av föreläggandet.

Nämnda domstol ansåg att den behövde närmare upplysningar om räckvidden av domen Confédération paysanne m.fl. för att kunna avgöra huruvida denna metod, mot bakgrund av särdragen hos och användningen av slumpmässig mutagenes in vitro, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2001/18. Den har därför ingett en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

EU-domstolen (stora avdelningen) anger vilka villkor som ska vara uppfyllda för att organismer som framställts med hjälp av en metod för mutagenes som innebär att det sätt på vilket det mutagena ämnet modifierar den berörda organismens genetiska material är detsamma som vid en metod för mutagenes vilken på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar, och vilken under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem, men som skiljer sig från nämnda andra metod för mutagenes genom andra särdrag, i princip inte omfattas av det undantag som föreskrivs i direktiv 2001/18.[301]

Domstolens bedömning

EU-domstolen understryker inledningsvis att begränsningen av räckvidden av det undantag som föreskrivs i direktiv 2001/18 vad gäller tillämpningen av direktivet på metoder för mutagenes, med hänvisning till det dubbla villkoret avseende dels användning på vedertaget sätt i ett antal tillämpningar och dels att användningen under en längre tid inte visat sig medföra

---

299 Med slumpmässig mutagenes avses en process där mutationer framkallas slumpmässigt i organismerna. Mutationerna framkallas på konstgjord väg, med hjälp av kemiska eller fysiska mutagena ämnen, som ökar frekvensen av mutationer så att den blir betydligt högre än vid spontana mutationer. Slumpmässig mutagenes in vitro är en metod som innebär att växtceller som odlas in vitro behandlas med för kemiska eller fysiska mutagena ämnen, till skillnad från slumpmässig mutagenes in vivo varvid hela växter eller växtdelar används.

300 Med tillämpning av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 2015, s. 1).

301 Det undantag som föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2001/18 jämförd med led 1 i bilaga I B i detsamma. Enligt denna bestämmelse ska direktivet inte omfatta organismer som erhållits med de metoder för genetisk modifiering som anges i bilaga I B, det vill säga bland annat mutagenes.

säkerhetsproblem,[302] har ett nära samband med direktivets syfte,[303] nämligen att, i enlighet med försiktighetsprincipen, skydda människors hälsa och miljön. Eftersom metoden för mutagenes har använts under lång tid, det finns olika användningssätt för den och det finns tillgängliga uppgifter om dess säkerhet, gör tillämpningen av detta dubbla villkor det möjligt att försäkra sig om att de organismer som framställs genom denna metod kan sättas ut i miljön eller släppas ut på marknaden inom Europeiska unionen, utan att det framstår som nödvändigt, för att undvika negativa effekter på människors hälsa och miljön, att låta dessa organismer genomgå förfaranden för riskbedömning.[304]

EU-domstolen konstaterar att en allmän utvidgning av undantaget i direktiv 2001/18 skulle strida mot unionslagstiftarens avsikt om utvidgningen innebar att även sådana organismer omfattas som framställts med hjälp av en metod för mutagenes som innebär att det sätt på vilket det mutagena ämnet modifierar den berörda organismens genetiska material är detsamma som vid en metod för mutagenes vilken på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar, och vilken under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem, men som kombinerar dessa modifieringssätt med andra särdrag som skiljer sig från särdragen för denna andra metod för mutagenes.

Utsättning i miljön eller utsläppande på marknaden – utan att en riskbedömning har genomförts – av organismer som framställts med hjälp av en metod för mutagenes som har andra särdrag än en metod för mutagenes vilken på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar, och vilken under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem, kan i vissa fall nämligen medföra negativa effekter – i förekommande fall oåterkalleliga sådana som påverkar flera medlemsstater – på människors hälsa och miljön, även om dessa särdrag inte beror på det sätt på vilket det mutagena ämnet modifierar den berörda organismens genetiska material.

Att anse att organismer som framställts genom en metod för mutagenes vilken på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar, och vilken under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem, med nödvändighet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2001/18 när denna metod har modifierats i något avseende, skulle dock innebära att det undantag som föreskrivs i direktivet i stor utsträckning skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. En sådan tolkning skulle nämligen i hög grad kunna försvåra alla former av anpassning av metoder för mutagenes, trots att nämnda tolkning inte är nödvändig för att uppnå direktivets syfte att skydda miljön och människors hälsa, i enlighet med försiktighetsprincipen.

EU-domstolen anser följaktligen att den omständigheten att en metod för mutagenes har ett eller flera särdrag som skiljer sig från särdragen hos en metod för mutagenes vilken på vedertaget sätt har använts i ett antal tillämpningar, och vilken under en längre tid inte har visat sig medföra säkerhetsproblem, motiverar att man underlåter att tillämpa det undantag som föreskrivs i direktivet, endast förutsatt att det fastställs att dessa särdrag kan leda till genetiska modifikationer av den berörda organismens genetiska material som till sin art eller utvecklingstakt skiljer sig från dem som framställs genom tillämpning av den nämnda andra metoden för mutagenes.

---

302 Detta dubbla kriterium fastställdes av domstolen i domen i målet Confédération paysanne m.fl. (C-528/16).

303 Enligt artikel 1 i direktiv 2001/18 är i enlighet med försiktighetsprincipen syftet med detta direktiv att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och att skydda människors hälsa och miljön när dels genetiskt modifierade organismer avsiktligt sätts ut i miljön för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden i unionen, dels produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden i unionen.

304 Som avses i del B respektive del C i direktiv 2001/18.

I en sista del av sin bedömning uttalar sig EU-domstolen emellertid angående skillnaden mellan metoderna för mutagenes in vivo och in vitro – en fråga av central betydelse i det nationella målet. EU-domstolen påpekar i detta avseende, efter en bedömning av det system som föreskrivs i direktiv 2001/18 om metoder som innefattar odling av in vitro, att om man i detta sammanhang anser att en organism som erhållits genom tillämpning in vitro av en metod för mutagenes som ursprungligen användes in vivo, på grund av de effekter som utmärker odling in vitro, inte omfattas av det undantag som anges i direktiv 2001/18, beaktar man inte den omständigheten att unionslagstiftaren inte ansåg att dessa effekter som utmärker odling in vitro var relevanta för att definiera direktivets tillämpningsområde. EU-domstolen framhåller särskilt att det i direktiv 2001/18 föreskrivs att flera metoder för genetisk modifiering som inbegriper användning av odling in vitro undantas från det system för övervakning av genetiskt modifierade organismer som föreskrivs i detta direktiv.

5. Paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang

Dom av den 8 juni 2023, UFC – Que choisir och CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449)

”Begäran om förhandsavgörande – Paketresor och sammanlänkade researrangemang – Direktiv (EU) 2015/2302 – Artikel 12.2–12.4 – Uppsägning av ett paketreseavtal – Oundvikliga och extraordinära omständigheter – Covid-19-pandemin – Återbetalning av de betalningar för paketresan som har gjorts av den berörda resenären – Återbetalning i form av ett penningbelopp eller återbetalning genom likvärdig ersättning i form av ett tillgodohavande (‘värdebevis’) – Skyldighet att ge resenären återbetalning senast 14 dagar efter uppsägningen av avtalet – Tillfälligt undantag från denna skyldighet – Anpassning av rättsverkningarna i tiden av en i enlighet med nationell rätt meddelad dom om ogiltigförklaring av nationell lagstiftning som strider mot nämnda skyldighet”

Den franska regeringen antog mot bakgrund av covid-19-pandemin bestämmelser som syftade till att tillfälligt befria paketresearrangörer från den återbetalningsskyldighet som åvilar dem när ett paketreseavtal sägs upp och som innebär att de är skyldiga att återbetala de betalningar som har gjorts av resenärerna.[305] Två konsumentskyddsorganisationer väckte talan vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) och yrkade att bestämmelserna skulle ogiltigförklaras. De gjorde gällande att lagstiftningen åsidosatte den rätt paketresenärerna har att säga upp ett paketreseavtal till följd av ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” och erhålla full återbetalning av alla betalningar som har gjorts för paketresan senast 14 dagar efter uppsägningen i enlighet med vad som föreskrivs i paketresedirektivet.[306]

---

305 Artikel 1 i förordningen av den 25 mars 2020 om de ekonomiska villkoren för uppsägning av vissa paketreseavtal i händelse av exceptionella och oundvikliga händelser eller force majeure, gav researrangörer rätt att, vad gäller ”hävningar” som anmälts mellan den 1 mars och den 15 september 2020, fullgöra sin återbetalningsskyldighet genom att erbjuda den berörda resenären, senast 3 månader efter det att ”hävning” av det aktuella paketreseavtalet meddelats, ett värdebevis som uppgår till samma summa som de betalningar som gjorts för paketresan. Erbjudandet skulle gälla under en period på 18 månader.

306 Se artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG (EUT L 326, 2015, s. 1) (nedan kallat paketresedirektivet). Det framgår av artikel 12.2 första meningen att resenären ska ha rätt att säga upp paketreseavtalet före paketresans början utan att betala någon uppsägningsavgift i händelse av ”oundvikliga eller extraordinära omständigheter” på det aktuella resmålet eller i dess omedelbara närhet som väsentligen påverkar fullgörandet av paketresan, eller som väsentligen påverkar transporten av passagerare till resmålet.

Den hänskjutande domstolen är bland annat osäker på hur begreppet återbetalning i direktivet ska tolkas och huruvida den nationella lagstiftningen om paketresearrangörers tillfälliga undantag från återbetalningsskyldigheten är förenlig med direktivet.

I sin dom tydliggör EU-domstolen innebörden av begreppet återbetalning i paketresedirektivet. EU-domstolen prövar dessutom frågan huruvida den nationella lagstiftningen är oförenlig med detta direktiv[307] och huruvida det är möjligt att anpassa verkningarna i tiden av ett nationellt avgörande om ogiltigförklaring om denna lagstiftning befunnits vara oförenlig med unionsrätten.

Domstolens bedömning

För det första anser EU-domstolen att begreppet återbetalning, i den mening som avses i paketresedirektivet,[308] enligt en bokstavstolkning ska förstås som en återgång av betalningar som gjorts för en paketresa, i form av ett penningbelopp. Det föreskrivs inte uttryckligen i direktivet att det finns en möjlighet att byta ut en skyldighet att betala ett penningbelopp mot en skyldighet att tillhandahålla en annan slags tjänst, exempelvis genom att erbjuda värdebevis. Denna rätt till återbetalning i pengar, som konsumenterna fritt kan förfoga över, bidrar till att skydda deras intressen.

För det andra slår EU-domstolen fast att paketresedirektivet[309] utgör hinder för att mot bakgrund av covid-19-pandemin tillfälligt befria paketresearrangörerna från sin skyldighet att, senast 14 dagar efter det att ett avtal sagts upp, ge resenärerna full återbetalning av alla betalningar som har gjorts i enlighet med det uppsagda avtalet. Denna slutsats förblir densamma även när syftet med den nationella lagstiftningen är att – med hänsyn till det höga antalet förväntade återbetalningskrav – förhindra att researrangörerna drabbas av sådana solvensproblem att deras fortbestånd äventyras, och att sålunda rädda verksamheten i den berörda sektorn.

EU-domstolen börjar med att analysera begreppet ”oundvikliga eller extraordinära omständigheter”.[310] Domstolen finner nämligen, med tillämpning av rättssäkerhetsprincipen och med hänsyn till konsumentskyddet, att detta begrepp kan omfatta covid-19-pandemin, eftersom denna pandemi innebär att det föreligger ”större risker för människors hälsa”,[311] och att begreppet kan tillämpas på uppsägningar av paketreseavtal som grundar sig på konsekvenserna av en sådan händelse.

Domstolen understryker vidare att begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” är besläktat med begreppet force majeure och, vilket framgår av bland annat förarbetena till

---

307 Se särskilt artikel 4 och artikel 12.2–12.4 i paketresedirektivet.

308 Se särskilt artikel 12.2 och 12.3 i paketresedirektivet. I artikel 12.2 andra meningen föreskrivs att resenären vid uppsägning av ett paketreseavtal har rätt till full återbetalning av alla betalningar som gjorts för paketresan. Enligt artikel 4 och artikel 12.3 b i samma direktiv får researrangören, om denne är förhindrad att fullgöra ett paketreseavtal på grund av ”oundvikliga eller extraordinära omständigheter” säga upp avtalet och ge resenären full återbetalning av alla betalningar som har gjorts för paketresan, vilket ska ske utan onödigt dröjsmål och i vilket fall som helst högst 14 dagar efter det att paketreseavtalet sagts upp.

309 Artiklarna 4 och artikel 12.2–12.4 i paketresedirektivet.

310 Enligt artikel 12.2 och 12.3 b i paketresedirektivet. Begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” definieras i artikel 3.12 i direktivet som ”en situation utom kontroll för den part som åberopar en sådan situation, och vars konsekvenser inte hade kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits”.

311 Enligt skäl 31 i paketresedirektivet, som preciserar räckvidden av begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter”, omfattas ”större risker för människors hälsa” av detta begrepp.

paketresedirektivet, utgör ett uttömmande genomförande av force majeure-begreppet med avseende på nämnda direktiv. Medlemsstaterna kan således inte, på grund av force majeure, ens tillfälligt, befria paketresearrangörer från deras återbetalningsskyldighet enligt direktivet, eftersom det i direktivet inte föreskrivs att denna skyldighet förlorar sin tvingande karaktär i vissa undantagsfall.

Även om det antas att medlemsstaterna kan åberopa force majeure vid nationell domstol för att rättfärdiga att nationella bestämmelser är oförenliga med bestämmelserna i ett direktiv, preciserar EU-domstolen slutligen att nationell lagstiftning som gör det möjligt att i händelse av en global hälsokris såsom covid-19-pandemin tillfälligt befria paketresearrangörer från skyldigheten att till berörda resenärer återbetala de betalningar som gjorts för en paketresa, inte uppfyller villkoren för att medlemsstaterna ska kunna åberopa force majeure.

EU-domstolen slår således fast att även om covid-19-pandemin är en sådan omständighet som ligger utanför den berörda medlemsstatens kontroll samt är onormal och oförutsebar, så är nationella bestämmelser som generellt befriar alla paketresearrangörer från deras återbetalningsskyldighet av sådan art att de inte kan vara motiverade med hänvisning till force majeure. Ett allmänt uppskjutande av återbetalningsskyldigheten tar nämligen inte hänsyn till de berörda researrangörernas ekonomiska situation i det konkreta och individuella fallet. Vidare finner domstolen att det inte visats att de ekonomiska konsekvenser som lagstiftningen syftade till att komma till rätta med inte hade kunnat undvikas annorledes än genom ett åsidosättande av paketresedirektivet, till exempel genom att vidta vissa statliga stödåtgärder. Därefter konstaterar domstolen att det är uppenbart att en sådan nationell lagstiftning som befriar paketresearrangörerna från återbetalningsskyldigheten under en period på upp till 21 månader räknat från och med meddelandet om ”hävningen” av det aktuella paketreseavtalet, inte är utformad på ett sådant sätt att dess verkningar begränsas till den tid som behövs för att komma till rätta med de svårigheter som orsakats av den händelse som skulle kunna betecknas som force majeure.

För det tredje erinrar EU-domstolen slutligen om att när en nationell domstol i enlighet med sin nationella rätt har att pröva en talan om ogiltigförklaring av nationell lagstiftning och den anser denna strida mot unionsrätten, är den skyldig att ogiltigförklara denna lagstiftning. I förevarande fall preciserar domstolen att det hot mot paketresearrangörernas ekonomiska intressen som covid-19-pandemin medfört inte kan jämföras med tvingande hänsyn med avseende på miljöskydd eller elförsörjning i den berörda medlemsstaten. Sådana hänsyn utgör exceptionella omständigheter som EU-domstolen för övrigt funnit utgöra grund för att ge nationella domstolar möjlighet att anpassa verkningarna av domar om ogiltigförklaring av nationell lagstiftning som befunnits strida mot unionsrätten. Domstolen påpekar vidare att det inte framgår att en ogiltigförklaring av nationell lagstiftning som gör det möjligt för medlemsstaterna att mot bakgrund av covid-19-pandemin befria paketresearrangörerna från deras återbetalningsskyldighet skulle medföra en så omfattande skada för paketresesektorn att det är nödvändigt att låta rättsverkningarna av rättsakten bestå för att skydda paketresearrangörernas ekonomiska intressen. Principen om lojalt samarbete[312] innebär således inte att en nationell domstol, som har att pröva en talan om ogiltigförklaring av nationell lagstiftning som strider mot paketresedirektivet, får anpassa rättsverkningarna i tiden av en dom den meddelar om ogiltigförklaring av den nationella lagstiftningen.

312 Som stadgas i artikel 4.3 FEU.

XI. Internet och elektronisk handel

Dom av den 9 november 2023, Google Ireland m.fl. (C-376/22, EU:C:2023:835)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2000/31/EG – Informationssamhällets tjänster – Artikel 3.1 – Principen om tillsyn i ursprungsmedlemsstaten – Artikel 3.4 – Undantag från principen om fri rörlighet för informationssamhällets tjänster – Begreppet ’åtgärder som vidtas mot en bestämd tjänst bland informationssamhällets tjänster’ – Artikel 3.5 – Möjlighet att i brådskande fall i efterhand anmäla åtgärder som begränsar den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster – Underlåtenhet att anmäla – Fråga huruvida åtgärderna kan göras gällande – En medlemsstats lagstiftning ålägger leverantörer av kommunikationsplattformar, oavsett om de är etablerade på dess territorium eller inte, en rad skyldigheter i fråga om tillsyn och anmälan av påstått olagligt innehåll – Direktiv 2010/13/EU – Audiovisuella medietjänster – Videodelningsplattformstjänster”

De i Irland etablerade bolagen Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited och Tik Tok Technology tillhandahåller kommunikationsplattformstjänster, bland annat i Österrike.

Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (den österrikiska tillsynsmyndigheten för kommunikation) förklarade år 2021 att de tre ovannämnda bolagen omfattas av österrikisk lag.[313]

Bolagen ansåg att denna österrikiska lag, enligt vilken leverantörer av kommunikationsplattformstjänster, oavsett om de är etablerade i Österrike eller någon annanstans, åläggs en rad skyldigheter i fråga om tillsyn och anmälan av påstått olagligt innehåll, inte borde tillämpas på dem. Bolagen överklagade därför KommAustrias beslut. Överklagandena i respektive mål avslogs i första instans.

Till följd av detta avslag överklagade bolagen till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Till stöd för överklagandena gjorde de bland annat gällande att de skyldigheter som införts genom österrikisk lag är oproportionerliga och oförenliga med den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster och med principen om att ursprungsmedlemsstaten, det vill säga den stat där tjänsteleverantören är etablerad, enligt direktivet om elektronisk handel,[314] ska utöva tillsyn över dessa tjänster.

Verwaltungsgerichtshof ställde sig tveksam till huruvida österrikisk lag och de skyldigheter som enligt denna lag åläggs tjänsteleverantörer är förenliga med direktivet om elektronisk handel, i vilket det föreskrivs en möjlighet för en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten att på vissa villkor avvika från principen om fri rörlighet för informationssamhällets tjänster och har därför begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av detta direktiv.

I sin dom uttalar sig EU-domstolen om huruvida en medlemsstat som är destinationsmedlemsstat för informationssamhällets tjänster kan göra undantag från den fria rörligheten för sådana tjänster genom att inte bara vidta individuella och konkreta åtgärder, utan även vidta allmänna och abstrakta åtgärder avseende en viss kategori av tjänster, och, mer konkret, huruvida dessa åtgärder kan anses

---

313 Närmare bestämt Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (federal lag om åtgärder till skydd för användare av kommunikationsplattformar) (BGBl. I, 151/2020).

314 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (EGT L 178, 2000, s. 1) (nedan kallat direktivet om elektronisk handel).

omfattas av begreppet ”åtgärder som vidtas mot en bestämd tjänst bland informationssamhällets tjänster”, i den mening som avses i direktivet om elektronisk handel.[315]

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar inledningsvis att möjligheten att göra undantag från principen om fri rörlighet för informationssamhällets tjänster, enligt ordalydelsen i direktivet om elektronisk handel, avser en ”[en bestämd tjänst bland] informationssamhällets tjänster”. I detta sammanhang tyder ordet ”[bestämd]” på att den tjänst som avses ska förstås som en individualiserad tjänst. Medlemsstaterna får följaktligen inte vidta generella och abstrakta åtgärder som avser en i allmänna ordalag beskriven kategori av tjänster och som utan åtskillnad är tillämpliga på alla leverantörer av denna kategori av tjänster.

Denna bedömning påverkas inte av att begreppet åtgärder används i direktivet om elektronisk handel. Genom att använda ett sådant brett och allmänt hållet begrepp har unionslagstiftaren nämligen överlåtit åt medlemsstaterna att efter eget skön bestämma karaktären och utformningen av de åtgärder som de får vidta för att avvika från principen om fri rörlighet för informationssamhällets tjänster. Användningen av detta begrepp föregriper däremot inte på något sätt det materiella innehållet i dessa åtgärder.

Domstolen noterar vidare att denna bokstavstolkning stöds av en kontextuell analys av direktivet om elektronisk handel.

Möjligheten att göra undantag från principen om fri rörlighet för informationssamhällets tjänster är nämligen underkastad villkoret att destinationsmedlemsstaten för dessa tjänster först begär att ursprungsmedlemsstaten vidtar åtgärder,[316] vilket förutsätter att det är möjligt att identifiera leverantörerna och följaktligen de berörda medlemsstaterna. Om medlemsstaterna hade rätt att begränsa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster genom generella och abstrakta åtgärder som utan åtskillnad är tillämpliga på alla leverantörer av en kategori av sådana tjänster, så skulle det nämligen bli orimligt svårt – om inte omöjligt – att göra en sådan identifiering, vilket i sin tur skulle innebära att det inte skulle vara möjligt för medlemsstaterna att uppfylla ett sådant villkor.

Domstolen understryker slutligen att direktivet om elektronisk handel bygger på att principerna om tillsyn i ursprungsmedlemsstaten och om ömsesidigt erkännande ska tillämpas, vilket innebär att informationssamhällets tjänster, inom ramen för det samordnade området,[317] endast regleras i den medlemsstat där leverantörerna av dessa tjänster är etablerade. Om destinationsmedlemsstaterna hade rätt att vidta generella och abstrakta åtgärder som utan åtskillnad är tillämpliga på alla leverantörer av en kategori av dessa tjänster, oavsett om de är etablerade i ursprungsmedlemsstaten eller inte, så skulle principen om tillsyn i ursprungsmedlemsstaten äventyras. Denna princip leder nämligen till att tillsynsbefogenheten fördelas mellan ursprungsmedlemsstaten och destinationsmedlemsstaten. Att tillåta sistnämnda stat att vidta sådana åtgärder skulle inkräkta på ursprungsmedlemsstatens lagstiftningsbehörighet och leda till att dessa tjänsteleverantörer omfattas av såväl lagstiftningen i denna stat som lagstiftningen i destinationsmedlemsstaten. Ett ifrågasättande av denna princip skulle undergräva det system har inrättats genom direktivet om elektronisk handel och de mål som eftersträvas med det. Att tillåta destinationsmedlemsstaten att vidta sådana åtgärder

---

315 Artikel 3.4 i direktivet om elektronisk handel.

316 Artikel 3.4 b i direktivet om elektronisk handel.

317 I den mening som avses i artikel 2 h i direktivet om elektronisk handel.

skulle dessutom försvaga det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och strida mot principen om ömsesidigt erkännande.

Domstolen påpekar dessutom att avsikten med direktivet om elektronisk handel är att undanröja rättsliga hinder för att den inre marknaden ska fungera väl, däribland hinder som beror på skillnader i lagstiftningen samt på den rättsliga osäkerheten om vilka nationella bestämmelser som är tillämpliga på dessa tjänster. Möjligheten att vidta ovannämnda åtgärder skulle i slutändan innebära att de berörda tjänsteleverantörerna underkastas olika lagstiftningar och följaktligen att de rättsliga hinder för friheten att tillhandahålla tjänster som direktivet syftar till att undanröja återinförs.

Domstolen drar således slutsatsen att generella och abstrakta åtgärder som avser en i allmänna ordalag beskriven kategori av bestämda tjänster bland informationssamhällets tjänster och som utan åtskillnad är tillämpliga på alla leverantörer av denna kategori av tjänster inte omfattas av begreppet ”åtgärder som vidtas mot en bestämd tjänst bland informationssamhällets tjänster”, i den mening som avses i direktivet om elektronisk handel.

XII. Ekonomisk och monetär politik

Dom av den 4 maj 2023, ECB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368)

”Överklagande – Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Förordning (EU) nr 575/2013 – Beräkning av bruttosoliditeten – Exponeringsmått – Artikel 429.14 – Uteslutande av exponeringar som uppfyller vissa villkor – Delvis nekat tillstånd – Europeiska centralbankens (ECB) utrymme för skönsmässig bedömning – Talan om ogiltigförklaring – Uppenbart oriktig bedömning – Domstolsprövning”

Crédit Lyonnais är ett publikt aktiebolag bildat enligt fransk rätt, med tillstånd som kreditinstitut. Det är ett dotterbolag till Crédit agricole SA och står i denna egenskap under direkt tillsyn av Europeiska centralbanken (ECB).

Den 5 maj 2015 ansökte Crédit agricole SA, i eget namn samt för de enheter som ingår i Crédit agricole-koncernen, däribland Crédit lyonnais, om tillstånd[318] från ECB att vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden från exponeringsmåttet undanta exponeringar mot Caisse des dépôts et consignations (CDC), en fransk offentlig institution, till följd av insättningar som gjorts i olika sparformer, vilka enligt den tillämpliga franska lagstiftningen obligatoriskt ska överföras till CDC (nedan gemensamt kallade det reglerade sparandet).

ECB:s beslut av den 24 augusti 2016 om att avslå Crédit agricoles tillståndsansökan ogiltigförklarades genom en dom från tribunalen.[319] Efter den domen ansökte Crédit agricole på nytt om tillstånd från ECB att undanta exponeringen mot CDC. Genom beslut av den 3 maj 2019[320] tillät ECB Crédit agricole och de enheter som ingår i Crédit agricole-koncernen, med undantag av Crédit lyonnais, att undanta alla sina exponeringar mot CDC vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden. Crédit lyonnais tilläts däremot endast att utesluta 66 procent. I det omtvistade beslutet tillämpade ECB, som bedömde att den hade ett utrymme för skönsmässig bedömning, en metod som tog hänsyn till tre omständigheter, nämligen den franska centralförvaltningens kreditvärdighet, risken för akutförsäljningar och koncentrationsnivån för exponeringarna mot CDC.

Crédit lyonnais talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i den del Crédit lyonnais genom detta beslut inte tilläts att undanta alla sina exponeringar mot CDC vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden bifölls av tribunalen.[321] Konkret fann tribunalen att det skäl i det omtvistade beslutet som avsåg bedömningen av risken för akutförsäljningar var ”rättsstridigt”. Tribunalen fann följaktligen att de två andra delarna i den metod som ECB tillämpade inte hade kunnat leda till att ECB i det omtvistade beslutet nekade Crédit lyonnais att undanta det institutets samtliga exponeringar mot CDC.

ECB har överklagat den domen till domstolen, som upphäver den överklagade domen och slutligt avgör tvisten genom att ogilla Crédit lyonnais talan. I sin dom klargör domstolen omfattningen av den

---

318 Enligt artikel 429.14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/62 av den 10 oktober 2014 (EUT L 11, 2015, s. 37).

319 Dom av den 13 juli 2018, ***Crédit agricole/ECB*** (T-758/16, EU:T:2018:472).

320 Beslut ECB SSM-2019-FRCAG-39 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

321 Dom av den 14 april 2021, ***Crédit lyonnais/ECB*** (T-504/19, EU:T:2021:185) (nedan kallad den överklagade domen).

prövning som unionsdomstolen gör vid bedömningen av lagenligheten av förvaltningsbeslut som ECB antar med ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar om att eftersom ECB har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande valet att bevilja eller inte bevilja ett undantag vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden för exponeringar som uppfyller vissa villkor, så får den domstolsprövning som unionsdomstolen ska göra av om det angripna beslutet är välgrundat inte föranleda unionsdomstolen att ersätta ECB:s bedömning med sin egen. Syftet med prövningen är att kontrollera att det omtvistade beslutet inte är fattat på grundval av oriktiga uppgifter om de faktiska omständigheterna, att det inte gjorts en uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk. Unionsdomstolen ska inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även pröva huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits. När en institution har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, är iakttagandet av processuella garantier av grundläggande betydelse. Dessa garantier omfattar den behöriga institutionens skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet.

Domstolen noterar att tribunalen fann att den risknivå för akutförsäljningar som framgick av tribunalens egen bedömning av det reglerade sparandets särdrag och deras kumulativa effekt inte var tillräckligt hög för att motivera beslutet att inte undanta Crédit lyonnais samtliga exponeringar mot CDC vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden.

Tribunalen ifrågasatte därvidlag inte ECB:s konstateranden avseende det reglerade sparandets särdrag, konstateranden som ledde till slutsatsen att dessa särdrag inte gjorde det möjligt att helt utesluta varje risk för massuttag som kunde tvinga Crédit lyonnais att genomföra akutförsäljningar. Detta gäller särskilt ECB:s konstateranden om det reglerade sparandets höga likviditet i avsaknad av en rättslig bestämmelse som begränsade uttagen från sparandet och Crédit lyonnais skyldighet att återbetala de aktuella beloppen till insättarna även under justeringsperioden på tio dagar mellan Crédit lyonnais och CDC:s positioner. Tribunalens resonemang kan följaktligen inte anses ifrågasätta att de uppgifter som beaktats i det omtvistade beslutet är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga eller att detta resonemang visar att dessa omständigheter inte utgör samtliga relevanta uppgifter som ECB i förevarande fall ska beakta.

Vidare följer tribunalens slutsats att de uppgifter som ECB beaktade inte kunde ligga till grund för de slutsatser som dragits av dem i det omtvistade beslutet av en egen bedömning av risken för akutförsäljningar. Denna bedömning grundar sig på samma omständigheter som dem som beaktats av ECB samtidigt som den avviker från den institutionens bedömning utan att fastställa att den sistnämnda var uppenbart felaktig.

Genom att resonera på detta sätt prövade tribunalen inte om det förelåg en uppenbart oriktig bedömning, vilket är vad som ankommer på den, utan ersatte i stället ECB:s bedömning med sin egen i ett fall där ECB har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

Vad vidare gäller tribunalens bedömning av ECB:s motivering med hänvisning till erfarenheterna från nyligen inträffade bankkriser, visade inte tribunalen hur de överväganden enligt vilka det reglerade sparandet till skillnad från andra insättningar inte kan investeras i riskfyllda eller icke-likvida tillgångar kan visa att ECB gjorde en uppenbart oriktig bedömning av det scenario med massiva uttag som

skulle användas för att analysera den risk för akutförsäljningar som Crédit lyonnais var exponerad för. Detsamma gäller de överväganden som grundar sig på skillnaden mellan den dubbla garanti från Republiken Frankrike som gäller för det reglerade sparandet och den garantimekanism som följer av direktiv 2014/49.[322]

Domstolen drar av detta slutsatsen att tribunalen ogiltigförklarade det omtvistade beslutet genom att ersätta den bedömning av risken för akutförsäljningar för Crédit lyonnais som gjorts i detta beslut med sin egen bedömning, utan att fastställa på vilket sätt ECB:s bedömning i detta avseende var uppenbart oriktig. Tribunalen överskred därigenom gränserna för sin domstolsprövning. Tribunalen gjorde även en felaktig bedömning när den fann att ECB hade åsidosatt sin skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i den aktuella situationen.

Då den överklagade domen delvis upphävs avgör domstolen målet i första instans slutligt. Vid bedömningen av Crédit lyonnais argument i första instans finner domstolen, med hänsyn till den begränsade domstolsprövning som ankommer på den att göra sett till ECB:s stora utrymme för skönsmässig bedömning i detta fall, att Crédit lyonnais inte har visat att ECB:s bedömningar i det omtvistade beslutet avseende risken för akutförsäljningar och den franska förvaltningens kreditvärdighet är uppenbart felaktiga. Domstolen fastställer således beslutet att inte undanta 34 procent av Crédit lyonnais exponeringar mot CDC vid beräkningen av Crédit lyonnais bruttosoliditetsgrad.

322 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 2014, s. 149).

XIII. Offentlig upphandling

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Infraestruturas de Portugal och Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016)

”Begäran om förhandsavgörande – Förfaranden vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 57.4 första stycket d – Offentlig upphandling inom transportsektorn – Direktiv 2014/25/EU – Artikel 80.1 – Fakultativa skäl för uteslutning – Skyldighet att införliva – En ekonomisk aktörs ingående av avtal i syfte att snedvrida konkurrensen – Den upphandlande myndighetens behörighet – Inverkan av ett tidigare beslut från en konkurrensmyndighet – Proportionalitetsprincipen – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Principen om god förvaltning – Motiveringsskyldighet”

Toscca är en ekonomisk aktör som lämnade ett anbud i ett förfarande för offentlig upphandling som anordnades av Infraestruturas de Portugal för inköp av kreosotbehandlade syllar och sliprar avsedda för sektorn för järnvägsinfrastruktur. Futrifer tilldelades kontraktet. Toscca överklagade den domen vidare till Tribunal Central Administrativo Norte (Centrala förvaltningsdomstolen för norra Portugal), som biföll överklagandet och förpliktade Infraestruturas de Portugal att tilldela Toscca kontraktet. Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal) upphävde den domen på grund av bristande motivering och återförvisade målet till Centrala förvaltningsdomstolen för norra Portugal. Denna meddelade en andra dom där den fastställde den lösning som valts i den första domen.

Infraestruturas de Portugal och Futrifer har överklagat denna andra dom till Högsta förvaltningsdomstolen, som är den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen har påpekat att Autoridade da Concorrência (konkurrensmyndigheten, Portugal) år 2019 ålade Futrifer att betala böter för överträdelse av konkurrensrätten i samband med förfaranden för offentlig upphandling som samma upphandlande myndighet anordnade under åren 2014 och 2015.

EU-domstolen (stora avdelningen) uttalar sig i sin dom först om den skyldighet som finns för medlemsstaterna att införliva de fakultativa skälen för uteslutning som föreskrivs i direktiven 2014/24[323] och 2014/25.[324] Den klargör därefter villkoren för att de upphandlande myndigheterna ska kunna utöva sin behörighet för att utesluta en ekonomisk aktör från att delta i ett förfarande för offentlig upphandling på grund av bristande tillförlitlighet till följd av en överträdelse av konkurrensrätten som begåtts utanför det berörda förfarandet för offentlig upphandling. Slutligen preciserar domstolen de upphandlande myndigheternas skyldighet att motivera ett beslut om en ekonomisk aktörs tillförlitlighet, med hänsyn till det fakultativa skäl för uteslutning som är kopplat till en sådan aktörs deltagande i avtal som syftar till att snedvrida konkurrensen, vilket föreskrivs i direktiv 2014/24.

---

323 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65). Artikel 57.4 första stycket i det direktivet föreskriver att en upphandlande myndighet får utesluta eller kan åläggas av medlemsstaterna att utesluta en ekonomisk aktör från ett upphandlingsförfarande.

324 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243). Artikel 80.1 tredje stycket i direktiv 2014/25 föreskriver särskilt att om medlemsstaterna så begär ska objektiva regler och kriterier för uteslutning och urval av anbudssökande och anbudsgivare i öppna, selektiva eller förhandlade förfaranden, omfatta de uteslutningskriterier som anges i artikel 57.4 i direktiv 2014/24, enligt de villkor som anges i den artikeln.

Domstolens bedömning

Domstolen uttalar sig inledningsvis om huruvida medlemsstaterna är skyldiga att införliva med sin nationella rätt de fakultativa skäl för uteslutning som anges i direktiv 2014/24[325] och i den bestämmelse i direktiv 2014/25 som hänvisar till dessa skäl.

Vad för det första gäller de fakultativa skäl för uteslutning som föreskrivs i direktiv 2014/24 påpekar domstolen att medlemsstaterna, i motsats till vad som framgår av vissa av dess domar,[326] är skyldiga att införliva dessa skäl med sin nationella rätt. Denna skyldighet innebär att de måste föreskriva antingen en möjlighet eller en skyldighet för de upphandlande myndigheterna att tillämpa dessa skäl. Det framgår nämligen för det första av lydelsen i bestämmelsen i direktiv 2014/24 om fakultativa skäl för uteslutning att det ankommer på de upphandlande myndigheterna att välja huruvida en ekonomisk aktör ska uteslutas från ett förfarande för offentlig upphandling av något av dessa skäl, såvida inte medlemsstaterna beslutar att omvandla denna möjlighet till uteslutning till en skyldighet. Följaktligen kan en medlemsstat inte, för att de upphandlande myndigheterna inte ska fråntas åtminstone möjligheten att tillämpa dessa skäl för uteslutning, avstå från att införliva dessa skäl med sin nationella lagstiftning för genomförande av direktiv 2014/24. För det andra bekräftas den tolkningen även av det sammanhang som bestämmelsen om fakultativa skäl för uteslutning ingår i, en bestämmelse som skiljer sig från andra i samma direktiv, vilka ger medlemsstaterna ett val att införliva dessa bestämmelser eller inte. Domstolen understryker i detta avseende att det val som medlemsstaterna har när det gäller villkoren för tillämpning av de fakultativa skälen för uteslutning[327] inte kan utsträckas till huruvida dessa skäl ska införlivas med nationell rätt. Vad för det tredje gäller det mål som eftersträvas med direktiv 2014/24 i samband med de fakultativa skälen för uteslutning, understryker domstolen att unionslagstiftaren har avsett att anförtro de upphandlande myndigheterna – och endast dessa – uppgiften att bedöma integriteten och tillförlitligheten hos de ekonomiska aktörer som deltar i ett förfarande för offentlig upphandling och i förekommande fall utesluta de aktörer som de anser vara otillförlitliga.

Vad för det andra gäller direktiv 2014/25,[328] understryker domstolen att medlemsstaterna, i enlighet med sin skyldighet att införliva artikel 80.1 första stycket i det direktivet, åtminstone ska föreskriva en möjlighet för de upphandlande enheterna att, bland de regler och uteslutningskriterier som är tillämpliga i förfaranden för offentlig upphandling vilka omfattas av direktivets tillämpningsområde, inkludera de fakultativa skäl för uteslutning som föreskrivs i direktiv 2014/24, utan att det påverkar medlemsstaternas eventuella beslut att ålägga de enheterna att inkludera dessa skäl bland kriterierna.

Efter dessa preciseringar uttalar sig domstolen för det första om det fakultativa skälet för uteslutning att en ekonomisk aktör ingått avtal i syfte att snedvrida konkurrensen, vilket anges i direktiv 2014/24.[329] Domstolen slår fast att det skälet utgör hinder för en nationell lagstiftning som

---

325 Närmare bestämt i artikel 57.4 första stycket i det direktivet.

326 Dom av den 19 juni 2019, ***Meca*** (C-41/18, EU:C:2019:507, punkt 33), dom av den 30 januari 2020, ***Tim*** (C-395/18, EU:C:2020:58, punkterna 34 och 40), och dom av den 3 juni 2021, ***Rad Service m.fl.*** (C-210/20, EU:C:2021:445, punkt 28). Enligt dessa domar får medlemsstaterna välja om de ska införliva de skäl för undantag som anges i denna bestämmelse eller inte.

327 Enligt artikel 57.7 i direktiv 2014/24.

328 Närmare bestämt enligt artikel 80.1 tredje stycket i det direktivet.

329 Enligt artikel 57.4 första stycket d i direktiv 2014/24 kan de upphandlande myndigheterna utesluta, eller av medlemsstaterna åläggas att utesluta, en ekonomisk aktör från deltagande i ett upphandlingsförfarande om den

begränsar möjligheten att utesluta ett anbud på grund av att det finns starka indikationer på att anbudsgivarens beteende kan strida mot konkurrensreglerna i det förfarande för offentlig upphandling där dessa slags beteenden förekommit. En sådan begränsning framgår nämligen inte av ordalydelsen i den bestämmelse i vilken detta skäl för uteslutning föreskrivs. Det framgår också av det sammanhang som den bestämmelsen[330] ingår i att direktiv 2014/24 medger att de upphandlande myndigheterna när som helst under förfarandet får utesluta eller åläggas av medlemsstaterna att utesluta en ekonomisk aktör om det visar sig att denne, med avseende på handlingar eller försummelser antingen före eller under förfarandet, befinner sig i någon av de situationer som avses med skälen för uteslutande enligt det direktivet. En sådan tolkning av samma bestämmelse gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att försäkra sig om redbarheten och tillförlitligheten hos var och en av de ekonomiska aktörer som kan ifrågasättas inte bara vid ett konkurrensbegränsande beteende i det aktuella förfarandet, utan även när aktören har agerat på ett sådant sätt tidigare.

För det andra understryker domstolen att det fakultativa skäl för uteslutning som är knutet till att en ekonomisk aktör ingår avtal i syfte att snedvrida konkurrensen, vilket anges i direktiv 2014/24, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken endast den nationella konkurrensmyndigheten är behörig att besluta om uteslutning av ekonomiska aktörer från förfaranden för offentlig upphandling på grund av en överträdelse av konkurrensreglerna. I sådana situationer där det finns ett särskilt förfarande föreskrivet enligt unionsrätten eller nationell rätt för att beivra vissa överträdelser av konkurrensrätten och där den nationella konkurrensmyndigheten har att genomföra undersökningar i detta avseende, ska den upphandlande myndigheten vid bedömningen av bevisen förvisso i princip grunda sig på resultatet av ett sådant förfarande. I detta sammanhang kan en sådan myndighets beslut att ålägga en anbudsgivare en sanktionsavgift på grund av att en sådan överträdelse konstaterats vara av särskild betydelse, i synnerhet om denna sanktion förenats med ett tillfälligt förbud att delta i offentliga upphandlingsförfaranden. Även om ett sådant beslut kan leda till att den upphandlande myndigheten utesluter denna ekonomiska aktör från det aktuella upphandlingsförfarandet, kan avsaknaden av ett sådant beslut emellertid varken hindra eller befria den upphandlande myndigheten från att göra en sådan bedömning. Denna bedömning ska göras med beaktande av proportionalitetsprincipen och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i syfte att avgöra om det är motiverat att tillämpa det skäl för uteslutning som avser en ekonomisk aktörs ingående av avtal i syfte att snedvrida konkurrensen. En nationell lagstiftning enligt vilken bedömningen av anbudsgivarnas redbarhet och tillförlitlighet är beroende av slutsatserna i ett beslut från den nationella konkurrensmyndigheten avseende bland annat framtida deltagande i ett förfarande för offentlig upphandling, inskränker således det utrymme för

---

upphandlande myndigheten har tillräckligt sannolika indikationer för slutsatsen att en ekonomisk aktör har ingått överenskommelser med andra ekonomiska aktörer som syftar till att snedvrida konkurrensen.

330 Bland annat artikel 57.5 andra stycket i direktiv 2014/24.

skönsmässig bedömning som den upphandlande myndigheten ska ha enligt bedömningen av de fakultativa skälen för uteslutning i direktiv 2014/24.

I sin bedömning preciserar domstolen vidare att medlemsstaterna inte i sin lagstiftning får inskränka räckvidden av det skäl för uteslutning som har samband med den berörda ekonomiska aktörens deltagande i konkurrensbegränsande beteenden.

För det tredje påpekar domstolen att enligt principen om god förvaltningssed måste den upphandlande myndigheten motivera sitt beslut om en ekonomisk aktörs tillförlitlighet, fattat med tillämpning av det fakultativa skäl för uteslutning som föreskrivs i direktiv 2014/24 och som är knutet till en ekonomisk aktörs ingående av avtal. Denna skyldighet avser för det första beslut genom vilka den upphandlande myndigheten utesluter en anbudsgivare med stöd av bland annat ett sådant fakultativt skäl för uteslutning. För det andra omfattas den upphandlande myndigheten av denna motiveringsskyldighet när den konstaterar att en anbudsgivare berörs av något av de fakultativa skälen för uteslutning men fattar ett beslut om att inte utesluta en anbudsgivare, till exempel på grund av att uteslutningen utgör en oproportionerlig åtgärd. Ett sådant beslut påverkar nämligen den rättsliga ställningen för andra ekonomiska aktörer som deltar i det aktuella upphandlingsförfarandet, vilka måste kunna tillvarata sina rättigheter, i förekommande fall genom att väcka talan mot detta förfarande.

XIV. Socialpolitik[331]

1. Likabehandling i arbetslivet och i fråga om social trygghet

Dom av den 12 januari 2023, TP (Audiovisuell redigerare för statlig television) (C-356/21, EU:C:2023:9)

”Begäran om förhandsavgörande – Likabehandling i arbetslivet – Direktiv 2000/78/EG – Artikel 3.1 a och c – Villkor för att verka som AIF-förvaltare – ’Anställning och yrkesutövning’ – Förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning – Egenföretagare som arbetar på grundval av ett entreprenadavtal – Uppsägning och inte förnyelse av ett avtal – Frihet att välja avtalspart”

Mellan år 2010 och år 2017 färdigställde J.K. personligen, i enlighet med flera successiva uppdragsavtal med kort löptid, som han ingått inom ramen för sin verksamhet som egenföretagare, audiovisuella montage, trailrar och följetonger åt redigerings- och marknadsföringsavdelningen för ett program från TP, ett bolag som driver en nationell offentlig tv-kanal i Polen.

Den 20 november 2017 ingick J.K. och TP ett nytt uppdragsavtal med en månads löptid, i vilket man kommit överens om två veckolånga tjänstgöringsperioder under december månad. Efter det att J.K. tillsammans med sin partner den 4 december 2017 publicerat en video på sin YouTube-kanal i syfte att främja toleransen mot samkönade par, informerades J.K. av TP om att nämnda tjänstgöringsperioder var inställda.

Således fullgjorde J.K. ingen tjänstgöringsperiod under december månad 2017, och inget nytt uppdragsavtal ingicks mellan honom och TP.

J. K. väckte därefter talan vid den hänskjutande domstolen, Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie (Distriktsdomstolen i Warszawa för huvudstaden Warszawa, Polen), och yrkade bland annat ersättning för den ideella skada som orsakats av att TP inte förnyade avtalet och därmed avslutade deras yrkesmässiga förhållande, vilket enligt vad som påstods i ansökan berodde på J.K.:s sexuella läggning.

Den hänskjutande domstolen finner i detta mål att det föreligger osäkerhet om huruvida en bestämmelse i polsk rätt [332] som innebär att det fria valet av avtalspart faller utanför tillämpningsområdet för det skydd mot diskriminering som ges enligt direktiv 2000/78,[333] endast i den mån valet inte grundar sig på kön, ras, etniskt ursprung eller nationalitet, är förenlig med unionsrätten.

Domstolen slår i detta avseende fast att artikel 3.1 a och 3.1 c i direktiv 2000/78 utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som innebär att skyddet mot diskriminering inte, på grund av det fria

---

331 Under denna rubrik ska även dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), ***Chief Appeals Officer m.fl.*** (C-488/21, EU:C:2023:1013) nämnas, vilken presenteras under rubrik II.1 Åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet.

332 Det rör sig om artikel 5.3 i Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (lag om införlivande av vissa unionsrättsliga bestämmelser avseende likabehandling) av den 3 december 2010 (Dz. U. nr 254, position 1700). I dess konsoliderade version (Dz. U. år 2016, position 1219) föreskriver denna bestämmelse att lagen inte är tillämplig på valet av avtalspart, såvida valet inte grundar sig på kön, ras, etniskt ursprung eller nationalitet.

333 Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).

valet av avtalspart, ska gälla vid en vägran att ingå eller förnya ett avtal med en person, avseende dennes utförande av arbetsuppgifter inom ramen för utövandet av en självständig verksamhet, på grund av denna persons sexuella läggning.

Domstolens bedömning

För det första erinrar domstolen om att uttrycken ”anställning”, ”verksamhet som egenföretagare” och ”yrkesutövning” i artikel 3.1 a i direktiv 2000/78[334] ska ges en vid tolkning. Direktiv 2000/78 är således avsett att täcka in ett brett spektrum av yrkesmässig verksamhet, inbegripet sådan verksamhet som egenföretagare bedriver för att säkra sitt uppehälle. Det ska dock göras åtskillnad mellan verksamhet som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde och verksamhet som enbart består i att tillhandahålla varor eller tjänster till en eller flera mottagare och som inte omfattas av det.

För att yrkesmässig verksamhet ska ingå i tillämpningsområdet för direktiv 2000/78 måste verksamheten således vara verklig samt utövas inom ramen för ett rättsförhållande som kännetecknas av en viss stabilitet, en bedömning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra med avseende på den av J.K. utövade verksamheten.

Eftersom den verksamhet som sökanden utövar utgör en verklig och faktisk yrkesmässig verksamhet som utövas personligen och regelbundet till förmån för samma beställare, och gör det möjligt för J.K. att, helt eller delvis, tillgodogöra sig medel för sitt uppehälle, är frågan huruvida villkoren för tillträde till en sådan verksamhet omfattas av artikel 3.1 a i direktiv 2000/78 inte beroende av om denna verksamhet ska kvalificeras som ”verksamhet som anställd” eller ”verksamhet som egenföretagare”.

Domstolen drar slutsatsen att för att en person som sökanden verkligen ska kunna utöva sin yrkesmässiga verksamhet utgör ingåendet av ett uppdragsavtal ett förhållande som kan vara absolut nödvändigt. Begreppet ”villkor för tillträde” till verksamhet som egenföretagare[335] kan således omfatta ingåendet av ett sådant uppdragsavtal, och en vägran att ingå avtalet på grund av vederbörandes sexuella läggning omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2000/78.

För det andra, vad gäller tolkningen av artikel 3.1 c i direktiv 2000/78,[336] framhåller domstolen att begreppet ”anställnings- och arbetsvillkor” i den bestämmelsen – med hänsyn till målet med direktivet – avser de villkor som är tillämpliga på alla former av verksamhet som anställd och verksamhet som egenföretagare, i vid bemärkelse, oavsett i vilken juridisk form verksamheten utövas.

Den omständigheten att J.K. inte gavs möjlighet att arbeta under någon av de tjänstgöringsperioder som angavs i det uppdragsavtal som han ingått med TP förefaller således utgöra ett avslutande av en egenföretagares verksamhet mot dennes vilja som kan jämställas med ett avskedande av en anställd. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om så är fallet. Under dessa omständigheter är artikel 3.1 c i direktiv 2000/78 tillämplig på TP:s beslut att inte – vilket sökanden har påstått berodde på sökandens sexuella läggning – förnya uppdragsavtalet och därmed bringa det yrkesmässiga förhållandet dem emellan att upphöra.

---

334 Av artikel 3.1 a i direktiv 2000/78 framgår att ”[detta direktiv] [i]nom ramen för [unionens] befogenheter skall … tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om … [v]illkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, inklusive urvalskriterier och krav för anställning inom alla verksamhetsgrenar på alla nivåer i arbetslivet, inbegripet befordran”.

335 I den mening som avses i artikel 3.1 a i direktiv 2000/78.

336 Enligt artikel 3.1 c i direktiv 2000/78 ska direktivet tillämpas på ”anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner”.

För det tredje framhåller domstolen att om avtalsfriheten godtogs som giltigt skäl för att på grund av en persons sexuella läggning vägra ingå ett avtal med vederbörande, skulle detta för övrigt innebära att artikel 3.1 a i direktiv 2000/78 förlorade sin ändamålsenliga verkan, eftersom denna bestämmelse just förbjuder all diskriminering på denna grund vad gäller tillträde till verksamhet som egenföretagare.

Den aktuella bestämmelsen i polsk rätt – som bland undantagen från friheten att välja avtalspart inte nämner sexuell läggning – kan således inte, eftersom näringsfriheten inte utgör någon absolut rättighet, i det förevarande fallet motivera ett undantag från det skydd mot diskriminering som ges i direktiv 2000/78, då detta undantag inte enligt artikel 2.5 i direktivet är nödvändigt för att skydda andras fri- och rättigheter i ett demokratiskt samhälle.

2. Likabehandling i arbetslivet

Dom av den 28 november 2023 (stora avdelningen), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924)

"Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 2000/78/EG – Inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet – Förbud mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse – Offentlig sektor – Ett offentligt organs arbetsplatsföreskrifter enligt vilka det är förbjudet att synligt bära symboler för filosofiska eller religiösa övertygelser på arbetsplatsen – Muslimsk huvudduk – Krav på neutralitet i kontakten med allmänhet, ledning och kollegor"

OP innehar sedan den 11 oktober 2016 tjänsten som "kontorschef" i kommunen Ans (Belgien). Hon utför i allt väsentligt sina arbetsuppgifter utan kontakt med användarna av den offentliga tjänsten.

Den 8 februari 2021 begärde hon att få bära muslimsk huvudduk på arbetsplatsen. Begäran avslogs tillfälligt av arbetsgivaren.

Kommunstyrelsen ändrade därefter arbetsplatsföreskrifterna för kommunen Ans genom att införa en skyldighet att iaktta "exkluderande neutralitet" på arbetsplatsen, vilket innebar ett förbud för samtliga personer som arbetar för kommunen att på arbetsplatsen bära någon som helst synlig symbol som kan avslöja deras övertygelser, bland annat religiösa eller filosofiska sådana, oavsett om de kommer i kontakt med allmänheten eller inte.

OP ansåg att hon varit utsatt för diskriminering på grund av sin religion och väckte därför talan vid tribunal du travail de Liège (Arbetsdomstolen i Liège, Belgien) med yrkade om att arbetsplatsföreskrifterna skulle förklaras sakna rättsverkningar.

Enligt denna domstol innebär förbudet att bära muslimsk huvudduk som riktas mot OP, vilket hennes arbetsgivare antagit med tillämpning av arbetsplatsföreskrifterna, en diskriminering i den mening som avses i direktiv 2000/78.[337] Den nämnda domstolen är osäker på om den aktuella bestämmelsen i arbetsplatsföreskrifterna är förenlig med detta direktiv och har därför framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Domstolen (stora avdelningen) slår fast att en intern regel inom en kommunal förvaltning som allmänt och utan åtskillnad förbjuder förvaltningens anställda att på arbetsplatsen synligt bära alla

[337] Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).

former av symboler som avslöjar bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser, får motiveras av myndighetens vilja att, utifrån den kontext som denna förvaltning verkar i, införa en helt neutral administrativ miljö. Detta gäller under förutsättning att regeln är lämplig, nödvändig och proportionerlig med hänsyn till denna kontext och med beaktande av de olika rättigheter och intressen som föreligger.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar om att en intern regel antagen av en arbetsgivare, såsom den som är aktuell i det nationella målet, kan utgöra en särbehandling som indirekt grundas på religion eller övertygelse, i den mening som avses i artikel 2.2 b i direktiv 2000/78, om det visas att den till synes neutrala skyldighet som denna regel innehåller i praktiken leder till att personer med en viss religion eller övertygelse särskilt missgynnas.

En sådan särbehandling utgör dock inte indirekt diskriminering, i den mening som avses i artikel 2.2 b i) i direktiv 2000/78, om den är objektivt motiverad av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

För det första finner domstolen att en regel i arbetsplatsföreskrifter inom en offentlig förvaltning, såsom den som är i fråga i förevarande mål, kan anses eftersträva ett berättigat mål i den mening som avses i denna bestämmelse.

I avsaknad av konsensus på unionsnivå ska nämligen varje medlemsstat, i förekommande fall inbegripet dess understatliga enheter, med iakttagande av den behörighet som de har tilldelats, tillerkännas ett utrymme för skönsmässig bedömning vid utformningen av den neutralitet inom den offentliga sektorn som den avser främja på arbetsplatsen. Detta utrymme för skönsmässig bedömning gör det möjligt för medlemsstaterna och dessa understatliga enheter att ta hänsyn till den egna kontexten, mot bakgrund av mångfalden i deras syn på vilken ställning de har för avsikt att inom sina gränser ge religion eller filosofisk övertygelse inom den offentliga sektorn. Det ankommer emellertid på de nationella domstolarna och unionsdomstolarna att undersöka huruvida de åtgärder som vidtagits på nationell, regional eller lokal nivå är principiellt motiverade och huruvida de är proportionerliga.

För det andra preciserar domstolen att bestämmelsen i arbetsplatsföreskrifterna ska vara ägnad att säkerställa ett korrekt genomförande av det mål som arbetsgivaren eftersträvar. Det ankommer härvid först och främst på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida kommunen verkligen eftersträvar detta mål på ett konsekvent och systematiskt sätt i förhållande till samtliga arbetstagare.

Domstolen understryker vidare att det legitima mål som består i att säkerställa en helt neutral administrativ miljö genom en policy med ”exklusiv neutralitet” endast kan upprätthållas på ett effektivt sätt om det inte tillåts några som helst synliga yttringar av bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser när de anställda är i kontakt med användarna av de offentliga tjänster som tillhandahålls eller i kontakt med varandra. Bärandet av en symbol, även om den är liten, äventyrar nämligen möjligheten att uppnå det mål som påstås eftersträvas genom denna åtgärd och innebär därmed ett ifrågasättande av om neutralitetspolicyn är konsekvent.

Slutligen ankommer det på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av samtliga omständigheter som är kännetecknande för det sammanhang i vilket denna regel har antagits, göra en avvägning mellan de berörda intressena. Den hänskjutande domstolen ska härvid beakta dels de grundläggande rättigheter och principer som är i fråga, dels neutralitetsprincipen, som syftar till att garantera användarna och personalen inom den offentliga förvaltningen en administrativ miljö utan synliga yttringar av bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser.

Dom av den 7 december 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956)

”Begäran om förhandsavgörande - Socialpolitik - Likabehandling i arbetslivet - Direktiv 2000/78/EG - Artikel 2.5 - Förbud mot diskriminering på grund av ålder - Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning - Artikel 19 - Rätt att leva självständigt och att delta i samhället - Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna - Artikel 26 - Social och yrkesmässig integrering av personer med funktionshinder - Personlig assistans till personer med funktionshinder - Platsannons innehållande uppgift om att platssökandens ålder ska vara inom ett visst åldersspann - Beaktande av önskemål som framställts av personen med funktionshinder samt tillgodoseende av dennes behov - Motivering”

AP Assistenzprofis är ett bolag som erbjuder assistens- och rådgivningstjänster till personer med funktionshinder. I juli 2018 lät bolaget publicera en platsannons. I platsannonsen kunde man läsa att A, en 28-årig kvinnlig student, sökte kvinnliga personliga assistenter som kunde hjälpa henne med allehanda vardagssysslor. Dessa skulle ”helst vara mellan 18 och 30 år gamla”.

J.M.P., som är född år 1968, sökte tjänsten. AP Assistanzprofis meddelade dock att hon inte skulle komma i fråga för anställning.

J.M.P. ansåg sig ha utsatts för diskriminering på grund av ålder. Hon väckte därför talan mot AP Assistanzprofis vid Arbeitsgericht Köln (Arbetsdomstolen i Köln, Tyskland) med yrkande om ersättning för den skada som hon åsamkats med anledning av denna åldersdiskriminering. Nämnda domstol biföll käromålet.

AP Assistenzprofis överklagade domen från Arbeitsgericht Köln till Landesarbeitsgericht Köln (Arbetsdomstolen i andra instans i Köln, Tyskland) som biföll överklagandet. överklagade då domen från Landesarbeitsgericht Köln till Bundesarbeitsgericht (Federala arbetsdomstolen, Tyskland).

Enligt den hänskjutande domstolen framstår det som oklart huruvida den direkta åldersdiskrimineringen gentemot J.M.P. är motiverad enligt direktiv 2000/78[338] och den vill få klarhet i huruvida rätten till ett effektivt skydd mot diskriminering på grund av ålder kan förenas med den funktionshindrade rätt till ett effektivt skydd mot diskriminering på grund av funktionshinder mot bakgrund av samma direktiv. Den hänskjutande domstolen beslutade därför att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

I sin dom svarar EU-domstolen att direktiv 2000/78, jämfört med artikel 26 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, angående integrering av personer med funktionshinder, och med artikel 19 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,[339] med rubriken ”Rätt att leva självständigt och att delta i samhället”, inte utgör hinder för att det vid anställning av en personlig assistent uppställs ett ålderskrav, med tillämpning av nationell lagstiftning i förevarande mål, om en sådan åtgärd är nödvändig för att skydda andras fri- och rättigheter.

Domstolens bedömning

---

338 Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).

339 Godkänd på Europeiska unionens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009 (EUT L 23, 2010, s. 35) (nedan kallad FN-konventionen).

EU-domstolen analyserar den särbehandling på grund av ålder som är i fråga i det nationella målet för att avgöra huruvida den är motiverad enligt artikel 2.5 i direktiv 2000/78.[340]

EU-domstolen konstaterar att denna särbehandling följer av en åtgärd som föreskrivs i nationell lagstiftning,[341] i enlighet med nämnda artikel 2.5.

EU-domstolen prövar därefter huruvida denna åtgärd eftersträvar syftet med ”skyddet för andra människors fri- och rättigheter”, vilket anges i denna bestämmelse.

Syftet med den aktuella nationella lagstiftningen är enligt EU-domstolen att värna självbestämmanderätten för personer med funktionshinder; därvid säkerställs deras rätt att framställa önskemål och självvalsrätt då beslut fattas om personlig assistans och då sådan assistans lämnas. Personlig assistans lämnas nämligen med avseende på samtliga aspekter i livet och omfattar i grunden de intima delarna av brukarnas privatliv. Detta syfte omfattas av artikel 2.5 i direktiv 2000/78. Detta syfte omfattas av artikel 2.5 i direktiv 2000/78.

Rätten att framställa önskemål och självvalsrätten konkretiserar rätten för funktionshindrade att få del av åtgärder som säkerställer deras integrering och deltagande i samhällslivet, i enlighet med artikel 26 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Självbestämmanderätten för personer med funktionshinder är ett mål som slås fast i artikel 19 i FN-konventionen. Bestämmelserna i FN-konventionen kan åberopas som tolkningsdata vid tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2000/78.

Slutligen prövar EU-domstolen huruvida den särbehandling som är i fråga i det nationella målet följer av en åtgärd som är nödvändig för att värna den funktionshindrades självbestämmanderätt.

I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet torde den funktionshindrades självbestämmanderätt kunna främjas om man beaktar hans eller hennes önskemål om att den personliga assistenten ska har en viss ålder; det framstår som rimligt att förvänta sig att en person som är ungefär lika gammal som brukaren lättare kommer att integreras i de personliga, sociala och akademiska kretsar som vederbörande vistas i.

EU-domstolen drar således slutsatsen – med förbehåll för den prövning som den hänskjutande domstolen ska göra mot bakgrund av samtliga omständigheter i det nationella målet – att en sådan särbehandling på grund av ålder som den som är aktuell i det nationella målet följer av en åtgärd som är nödvändig för att skydda andras fri- och rättigheter, i den mening som avses i artikel 2.5 i direktiv 2000/78, och således kan vara motiverad enligt denna bestämmelse.

---

340 Enligt den bestämmelsen ska detta direktiv inte påverka de åtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för den allmänna säkerheten, ordningens bevarande, förebyggande av brott samt skydd för hälsa och andra personers fri- och rättigheter.

341 Det rör sig om 8 § punkt 1 Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (IX) (lagsamling om social trygghet, volym IX) av den 23 december 2016 (BGBl. 2016 I, s. 3234) (nedan kallad SGB IX), jämförd med 33 § Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) (lagsamling om social trygghet, volym 1) av den 11 december 1975 (BGBl. 1975 I, s. 3015) (nedan kallad SGB I), som föreskriver att när beslut fattas om personlig assistans och när sådana tjänster tillhandahålls i syfte att främja funktionshindrades inkludering i samhället, ska tjänstemottagarnas berättigade önskemål tillgodoses, om dessa är rimliga. I detta avseende ska hänsyn också tas till tjänstemottagarnas personliga situation, ålder, kön och familj och till vad som är påkallat utifrån deras religiösa och filosofiska övertygelse.

3. Arbetstidens förläggning

Dom av den 14 december 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för arbetstagares hälsa och säkerhet – Arbetstidens förläggning – Artikel 31.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Direktiv 2003/88/EG – Artikel 7 – Rätt till årlig betald semester – Sars-cov-2-virus – Karantän – Omöjligt att senarelägga årlig betald semester som beviljats för en period som i tiden sammanfaller med en karantänperiod”

TF är anställd vid Sparkasse Südpfalz sedan år 2003 och beviljades en årlig betald semester för tiden 3–11 december 2020.

En dag innan semesterperioden skulle påbörjas beslutade den behöriga tyska myndigheten, i enlighet med de nationella hälsoåtgärder som beslutats för att bekämpa spridningen av sars-cov-2-virus, att TF skulle vara i karantän under tiden 2–11 december 2020 med motiveringen att han hade varit i kontakt med en person som smittats av detta virus.

Den 4 mars 2021 ansökte TF hos sin arbetsgivare om att få senarelägga de årliga betalda semesterdagar som beviljats för den period som sammanföll med den karantänperiod som förelagts honom.

Sedan hans ansökan avslagits väckte TF talan vid Arbeitsgericht Ludwigshafen am Rhein (Arbetsdomstolen i Ludwigshafen am Rhein, Tyskland), som är hänskjutande domstol.

Den hänskjutande domstolen är osäker på om de tyska domstolarnas praxis, enligt vilken enbart ett föreläggande om karantän inte innebär att en arbetstagare ska anses arbetsoförmögen med en påföljande skyldighet för arbetsgivaren att godta att senarelägga de beviljade semesterdagarna, är förenlig med den rätt till årlig betald semester som garanteras i unionsrätten.

Efter att ha emottagit en begäran om förhandsavgörande från den hänskjutande domstolen, slår EU-domstolen fast att en sådan nationell praxis som inte tillåter senareläggande av årlig betald semester vilken beviljats en arbetstagare som inte är sjuk, för en period som sammanfaller med en karantänperiod, är förenlig med rätten till årlig betald semester som stadfästs i artikel 31.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och som kommer till uttryck i artikel 7.1 i direktiv 2003/88.[342]

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att rätten till årlig semester har ett dubbelt syfte, nämligen att ge arbetstagaren möjlighet dels att vila sig från de arbetsuppgifter som följer av anställningsavtalet, dels att förfoga över en period för avkoppling och fritid. Domstolen påpekar därefter att syftet med karantänåtgärden som föreskrivs i tysk rätt är annorlunda. Denna åtgärd syftar nämligen till att förhindra spridning av en smittsam sjukdom genom isolering av personer som kan komma att utveckla symptom härför.

Domstolen bekräftar därefter att en sådan åtgärd, i likhet med en arbetsoförmåga på grund av sjukdom, är en oförutsebar händelse som ligger utanför den berörda personens kontroll.

---

342 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9).

En arbetstagare som föreläggs karantän på grund av att han eller hon har varit i kontakt med en person som smittats av Sars-cov-2-viruset, men som inte är arbetsoförmögen enligt ett läkarintyg, befinner sig emellertid i en annan situation än en sjukskriven arbetstagare som är begränsad i fysiskt eller psykiskt hänseende på grund av sjukdom. Syftet med karantän är således i princip inte jämförbart med syftet med sjukskrivning. En period av karantän kan inte i sig utgöra ett hinder för att uppnå syftet med den årliga semestern.

Ett föreläggande om karantän kan för det tredje visserligen inverka på de villkor under vilka en arbetstagare kan förfoga över sin lediga tid, men kan inte i sig anses undergräva denne arbetstagares rätt att faktiskt kunna tillgodogöra sig sin årliga betalda semester. Under den årliga semestern kan arbetstagaren nämligen inte åläggas någon skyldighet av sin arbetsgivare som kan hindra honom från att fritt och oavbrutet ägna sig åt sina egna intressen, i syfte att neutralisera de verkningar som arbetet har på dennes säkerhet och hälsa.

Under dessa omständigheter kan arbetsgivaren följaktligen inte anses förpliktad att kompensera de olägenheter som följer av en oförutsebar händelse, såsom ett föreläggande om karantän från en offentlig myndighet, som hindrar den anställde från att fullt ut dra fördel av sin rätt till årlig betald semester. Direktiv 2003/88 syftar nämligen inte till att varje händelse som kan hindra arbetstagaren från att, fullt ut och på så sätt han eller hon önskar, njuta av en vilo- eller rekreationsperiod ska vara skäl för att vederbörande beviljas ytterligare ledighet för att syftet med den årliga semestern ska säkerställas.

XV. Konsumentskydd[343]

1. Oskäliga avtalsvillkor

Dom av den 12 januari 2023, D.V. (Advokatarvode – Principen om timtaxa) (C-395/21, EU:C:2023:14)

”Begäran om förhandsavgörande – Oskäliga villkor i konsumentavtal – Direktiv 93/13/CEE – Avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster som ingåtts mellan en advokat och en konsument – Artikel 4.2 – Bedömning av huruvida avtalsvillkoren är oskäliga – Uteslutande av villkor om avtalets huvudföremål – Villkor om att advokatarvode ska betalas enligt principen om timtaxa – Artikel 6.1 – Den nationella domstolens behörighet i fråga om ett villkor som anses ’oskäligt’”

M.A. ingick, i egenskap av konsument, fem avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster med D.V., en advokat. I vart och ett av dessa avtal angavs att advokatens arvode skulle beräknas på grundval av en timtaxa, som fastställts till 100 euro, för den rådgivning eller de juridiska tjänster som tillhandahölls M.A.

Eftersom D.V. inte erhöll hela det begärda arvodet, väckte D.V. talan vid domstolen i första instans och yrkade att M.A. skulle förpliktas att betala det arvode som skulle betalas för juridiska tjänster som tillhandahållits. Domstolen i första instans biföll delvis D.V:s yrkande. Den fann emellertid att villkoret om priset för de tjänster som tillhandahölls var oskäligt och satte ned det begärda arvodet till hälften. Domen från den domstolen fastställdes av appellationsdomstolen vars avgörande D.V. överklagade till Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litauens Högsta domstol).

Sistnämnda domstol har inkommit med en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, som ska meddela ett avgörande om tolkningen av direktiv 93/13.[344] I sin dom prövar domstolen bland annat kravet på att villkor som rör huvudföremålet för avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster ska vara överblickbara och verkningarna av att ett villkor om fastställande av priset på dessa tjänster anses oskäligt.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att ett villkor i ett avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster som ingåtts mellan en advokat och en konsument omfattas av ”avtalets huvudföremål” enligt direktiv 93/13, när villkoret innebär att priset på de tjänster som tillhandahålls fastställs enligt principen om timtaxa.[345]

Vid prövningen av huruvida detta villkor, som inte ger några andra upplysningar än den timtaxa som tillämpas, uppfyller kravet på att vara klart och begripligt formulerat,[346] påpekar domstolen vidare att

---

343 Under denna rubrik ska även följande domar nämnas: dom av den 8 juni 2023, ***UFC – Que choisir och CLCV*** (C-407/21, EU:C:2023:449), vilken presenteras under rubrik X.5 Paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang, dom av den 30 mars 2023, ***Green Network (Åläggande att återbetala en avgift som tagits ut för att täcka kostnader)*** (C-5/22, EU:C:2023:273), vilken presenteras under rubrik XVI Energi.

344 Artiklarna 3.1, 4.2, 6.1 och 7.1 i rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29).

345 I den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet.

346 I enlighet med artikel 4.2 i direktiv 93/13.

det, med hänsyn till arten av de tjänster som avses med ett avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster ofta är svårt, för att inte säga omöjligt, för näringsidkaren att redan vid ingåendet av avtalet förutse exakt hur många timmar som krävs för att fullgöra avtalet och, följaktligen, den faktiska totalkostnaden för sina tjänster. Även om det inte kan krävas av en näringsidkare att denna informerar konsumenten om de slutliga ekonomiska följderna av konsumentens åtagande, vilka beror på framtida och oförutsebara händelser som näringsidkaren inte råder över, måste näringsidkaren, innan avtalet ingås, lämna den information till konsumenten som gör det möjligt för denna att fatta ett försiktigt beslut och med full kännedom om möjligheten att sådana händelser inträffar och om vilka följder de kan få för den tid under vilken de juridiska tjänsterna tillhandahålls.

Denna information, som kan variera beroende på dels syftet med och arten av de prestationer som avses, dels tillämpliga yrkesregler och etiska regler, ska innehålla uppgifter som gör det möjligt för konsumenten att bedöma den ungefärliga totalkostnaden för dessa tjänster. Sådana uppgifter skulle kunna bestå i det förväntade eller minsta antal timmar som krävs för att tillhandahålla en viss tjänst eller ett åtagande att med rimliga mellanrum sända fakturor eller periodiska redogörelser med uppgift om antalet timmar då arbete utförts. EU-domstolen preciserar att det ankommer på den nationella domstolen att, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter kring avtalets ingående, bedöma huruvida näringsidkaren lämnade relevant information till konsumenten innan avtalet ingicks.

Domstolen drog således slutsatsen att ett villkor som innebär att priset fastställs enligt principen om timtaxa, utan att konsumenten innan avtalet ingås får den information som gör det möjligt för honom eller henne att fatta ett försiktigt beslut och med full kännedom om de ekonomiska följderna av att avtalet ingås, inte uppfyller kravet på att vara klart och begripligt formulerat.

Domstolen erinrar därefter om att bedömningen av huruvida ett villkor i ett konsumentavtal är oskäligt i princip ska göras på grundval av en helhetsbedömning som inte enbart beaktar villkorets eventuella avsaknad av överblickbarhet. Medlemsstaterna får emellertid säkerställa en högre skyddsnivå för konsumenterna.[347]

Domstolen konstaterar följaktligen att ett villkor i ett avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster som innebär att priset fastställs enligt principen om timtaxa, och således omfattas av avtalets huvudföremål, inte ska anses oskäligt[348] enbart på grund av att det inte uppfyller kravet på överblickbarhet, såvida inte den medlemsstat vars nationella rätt är tillämplig på det aktuella avtalet uttryckligen har föreskrivit, såsom i förevarande fall, att kvalificeringen som ”oskäligt villkor” följer av enbart den omständigheten.

Slutligen, vad gäller följderna av att ett prisvillkor har fastställts vara oskäligt, noterar domstolen att den nationella domstolen är skyldig att underlåta att tillämpa detta villkor, såvida inte konsumenten motsätter sig detta.

Domstolen preciserar att när ett avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster, med tillämpning av relevanta bestämmelser i nationell rätt, inte kan bestå efter det att det oskäliga prisvillkoret har undanröjts, utgör direktiv 93/13[349] varken hinder för att avtalet ogiltigförklaras eller för att den nationella domstolen återställer den situation som konsumenten skulle ha befunnit sig i om detta

---

347 Enligt artikel 8 i direktiv 93/13.

348 Enligt artikel 3.1 i direktiv 93/13.

349 Artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13.

villkor inte hade förelegat, även om detta leder till att näringsidkaren inte erhåller någon ersättning för sina tjänster.

Vad gäller de följder som en ogiltigförklaring av de avtal som är aktuella i det nationella målet kan få för konsumenten, påminner domstolen om sin praxis enligt vilken, i fråga om ett låneavtal, en ogiltigförklaring av ett sådant avtal i dess helhet i princip skulle medföra att det resterande lånebeloppet omedelbart förföll till betalning i en omfattning som riskerade att övergå konsumentens ekonomiska resurser och kunde få mycket negativa konsekvenser för konsumenten.[350] De mycket negativa konsekvenserna av en ogiltigförklaring av ett avtal kan emellertid inte begränsas till att endast avse rent ekonomiska konsekvenser.

Det är nämligen inte uteslutet att en ogiltigförklaring av ett avtal om tillhandahållande av juridiska tjänster som redan tillhandahållits kan medföra rättsosäkerhet för konsumenten, bland annat i det fall där det enligt nationell rätt är möjligt för näringsidkaren att kräva ersättning för dessa tjänster på en annan grund än den som framgår av det ogiltigförklarade avtalet. Dessutom kan avtalets ogiltighet eventuellt påverka giltigheten och verkan av de åtgärder som vidtagits med stöd av avtalet.

Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att för det fall en ogiltigförklaring av avtalet i dess helhet skulle medföra mycket negativa konsekvenser för konsumenten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, utgör direktiv 93/13[351] inte hinder för att den nationella domstolen avhjälper den omständigheten att villkoret är ogiltigt genom att ersätta det med en utfyllnadsregel eller annan tillämplig bestämmelse i nationell rätt om parterna i nämnda avtal har kommit överens om detta. Direktivet utgör däremot hinder för att den nationella domstolen ersätter det oskäliga villkor som har ogiltigförklarats med sin egen uppskattning av storleken på den ersättning som ska utgå för nämnda tjänster.

Dom av den 9 november 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845)

”Begäran om förhandsavgörande – Oskäliga avtalsvillkor i konsumentavtal – Konsumentkreditavtal – Direktiv 93/13/EG – Artikel 1.2 – Avtalsvillkor som avspeglar bindande författningsföreskrifter – Artiklarna 3.1, 4.1, 6.1 och 7.1 – Villkor om uppsägning till förtida betalning – Domstolsprövning – Proportionalitet i förhållande till konsumentens avtalsbrott – Artiklarna 7 och 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Fast egendom har ställts som säkerhet för avtalet – Försäljning av konsumentens bostad utan något föregående rättsligt förfarande”

Klagandena i det nationella målet, SP och CI, hade tagit en konsumentkredit som skulle återbetalas under 20 år och för vilken en fastighet ställts som säkerhet, närmare bestämt den familjebostad där de var stadigvarande bosatta.

Mindre än ett år efter det att det aktuella kreditavtalet ingicks, då klagandena i det nationella målet inte kunde betala, krävde kreditgivaren att samtliga utestående belopp enligt avtalet skulle återbetalas med stöd av ett avtalsvillkor om uppsägning till förtida betalning. Kreditgivaren beslutade därefter att ta den ställda säkerheten i anspråk genom att sälja egendomen inom ramen för en auktion utan något föregående rättsligt förfarande.

---

350 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 mars 2020, ***Gómez del Moral Guasch*** (C-125/18, EU:C:2020:138, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

351 Artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13.

Klagandena väckte talan vid Okresný súd Prešov (Distriktsdomstolen i Prešov, Slovakien) och yrkade att försäljningen skulle avbrytas, varvid denna domstol ogillade deras talan genom en första dom. Krajský súd v Prešove (Regiondomstolen i Prešov, Slovakien) upphävde den domen och återförvisade ärendet till Distriktsdomstolen i Prešov, som icke desto mindre bekräftade den första domen. Klagandena i det nationella målet överklagade den andra domen till Regiondomstolen i Prešov, som också är den hänskjutande domstolen. Enligt sistnämnda domstol skulle såväl direktiv 93/13 som proportionalitetsprincipen kunna utgöra hinder mot nationell lagstiftning som tillåter att en säkerhet i fast egendom, som också är en konsuments bostad, tas i anspråk genom att egendomen säljs inom ramen för en utomrättslig auktion.

I sin dom uttalar sig EU-domstolen om tolkningen av direktiv 93/13,[352] och närmare bestämt om omfattningen av domstolsprövningen av huruvida ett villkor om uppsägning till förtida betalning i ett konsumentkreditavtal är oskäligt, när ett sådant villkor tillåter att konsumentens bostad säljs utan något föregående rättsligt förfarande.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att det aktuella villkoret om uppsägning till förtida betalning som gör det möjligt för borgenären att kräva förtida återbetalning av hela det utestående beloppet för det fall att gäldenären inte fullgör sina avtalsenliga förpliktelser omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 93/13. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning understryker EU-domstolen härvidlag att detta villkor inte tycks ”[avspegla] bindande författningsföreskrifter” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 93/13. Avtalsvillkoret i fråga återger visserligen vissa bestämmelser i nationell rätt,[353] men dessa är inte är bindande och uppfyller således inte det andra villkoret i nyssnämnda artikel 1.2 för att det undantag som föreskrivs där ska vara tillämpligt.

Efter att ha erinrat om de allmänna regler som gäller vid domstolsprövningen av huruvida avtalsvillkor som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 93/13 är oskäliga, uttalar sig EU-domstolen om de kriterier som den nationella domstolen ska lägga till grund för sin prövning av huruvida villkor i ett avtal om hypotekslån med lång löptid som fastställer under vilka förutsättningar borgenären har rätt att kräva förtida återbetalning, såsom det nu aktuella villkoret om uppsägning till förtida betalning, eventuellt är oskäligt.

Vid denna prövning måste det således undersökas, för det första, huruvida näringsidkarens möjlighet att kräva återbetalning av hela lånet uppkommer på grund av att konsumenten har underlåtit att uppfylla en skyldighet som är av grundläggande betydelse i det aktuella avtalsförhållandet och, för det andra, huruvida tillräckligt höga krav ställs på avtalsbrottets allvar i förhållande till lånets löptid och belopp. För det tredje är det av vikt att fastställa huruvida nämnda möjlighet strider mot allmänna tillämpliga rättsregler på området i avsaknad av särskilda avtalsbestämmelser och, för det fjärde, huruvida nationell rätt ger konsumenten lämpliga och effektiva medel med hjälp av vilka han eller hon, när vederbörande är underkastad ett sådant avtalsvillkor, kan avhjälpa följderna av att lånet på detta sätt förfaller till betalning.

Följaktligen ska den nationella domstolen bland annat göra en proportionalitetsbedömning inom ramen för sin prövning av huruvida borgenärens möjlighet enligt detta villkor att återkräva hela det utestående beloppet är oskäligt. Således måste den nationella domstolen bland annat beakta i vilken

---

352 Se bland annat artiklarna 3.1, 4.2, 6.1och 7.1 i rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29).

353 I förevarande fall 53 § nionde stycket och 565 § i den slovakiska civillagen.

utsträckning konsumenten har åsidosatt sina avtalsenliga förpliktelser, inklusive beloppet på de avbetalningar som inte har fullgjorts i förhållande till det sammanlagda kreditbeloppet och avtalets löptid.

Det ska emellertid noteras att nyssnämnda kriterier varken är kumulativa, alternativa eller uttömmande. Domstolsprövningen av huruvida ett villkor om uppsägning till förtida betalning är proportionerligt kan således göras mot bakgrund av ytterligare kriterier, däribland huruvida villkoret om uppsägning till förtida betalning eventuellt ger upphov till en obalans i avtalsförhållandet och det förhållandet att tillämpningen av detta villkor i förekommande fall kan leda till att borgenären får täckning för de utestående beloppen enligt detta villkor genom att konsumentens familjebostad säljs utan något som helst föregående rättsligt förfarande. Vid sin bedömning av de medel med hjälp av vilka konsumenten kan avhjälpa följderna av att hela lånet på detta sätt förfaller till betalning ska den nationella domstolen också, med beaktande av den grundläggande rätten till bostad,[354] beakta följderna av att konsumenten och dennes familj avhyses från den familjebostad där de är stadigvarande bosatta. På grundval av ovannämnda kriterier och med hänsyn till samtliga omständigheter som förelåg när avtalet ingicks, skulle den nationella domstolen således kunna komma till slutsatsen att villkoret om uppsägning till förtida betalning är oskäligt, om det kan konstateras att näringsidkaren med stöd av detta avtalsvillkor har rätt att kräva förtida återbetalning av det utestående beloppet enligt kreditavtalet utan att behöva ta hänsyn till allvaret av konsumentens avtalsbrott i förhållande till det beviljade kreditbeloppet och kreditavtalets löptid.

Under dessa omständigheter finner EU-domstolen att direktiv 93/13, jämfört med stadgan,[355] utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att vid domstolsprövningen av huruvida ett villkor om uppsägning till förtida betalning i ett konsumentkreditavtal är oskäligt tas ingen hänsyn till huruvida näringsidkarens möjlighet att utöva sin rätt enligt detta villkor, mot bakgrund av vissa fastställda kriterier, är proportionerlig. Dessa kriterier avser bland annat allvaret i konsumentens underlåtelse att uppfylla sina avtalsenliga förpliktelser, inklusive beloppen på de avbetalningar som inte har fullgjorts i förhållande till det sammanlagda kreditbeloppet och kreditavtalets löptid, samt det förhållandet att tillämpningen av detta villkor medför att näringsidkaren kan driva in utestående belopp genom att sälja konsumentens bostad utan något som helst föregående rättsligt förfarande.

2. Ångerrätt vid distansavtal

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 och C-232/21, EU:C:2023:1014)

”Begäran om förhandsavgörande – Konsumentskydd – Leasingavtal avseende ett motorfordon utan köpkrav – Direktiv 2008/48/EG – Artikel 2.2 d – Begreppet leasingavtal utan skyldighet att köpa föremålet för avtalet – Direktiv 2002/65/EG – Artikel 1.1 och artikel 2 b – Begreppet avtal om finansiella tjänster – Direktiv 2011/83/EU – Artikel 2.6 och artikel 3.1 – Begreppet tjänsteavtal – Artikel 2.7 – Begreppet distansavtal – Artikel 2.8 – Begreppet avtal utanför fasta affärslokaler – Artikel 16.1 led l – Undantag från ångerrätten i fråga om tillhandahållande av biluthyrningstjänster – Kreditavtal avseende inköp av ett motorfordon – Direktiv 2008/48 – Artikel 10.2 – Krav på den information som ska anges i avtalet – Presumtion om att informationsskyldigheten har iakttagits vid användning av en lagstadgad informationsmall – Ett direktiv saknar horisontell direkt effekt – Artikel 14.1 – Ångerrätt – Ångerfristens inledande vid ofullständig eller felaktig information – Missbruk av ångerrätten – Förverkande av ångerrätten

---

354 Se artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

355 Artiklarna 7 och 38 i stadgan.

– Skyldighet att i förväg återlämna fordonet för det fall ångerrätten utövas med avseende på ett kombinerat kreditavtal”

De tre förenade målen har sin grund i ett antal tvister mellan konsumenter och finansinstitut med anknytning till bilåterförsäljare. Målen rör frågan huruvida dessa konsumenter kan utnyttja sin ångerrätt avseende ett leasingavtal avseende ett motorfordon utan köpkrav (mål C-38/21) och ett antal kreditavtal avsedda att finansiera köp av begagnade bilar (målen C-47/21 och C-232/21).

I mål C-38/21 besökte VK en återförsäljare för bilmärket BMW, där en anställd hos denna återförsäljare, i egenskap av kreditförmedlare åt BMW Bank GmbH, erbjöd VK ett leasingfordon och presenterade de olika delarna av denna typ av avtal, såsom löptid och månatliga avbetalningar. I november 2018 ingick VK, med hjälp av ett medel för distanskommunikation, ett leasingavtal med BMW Bank avseende ett motorfordon för privat bruk. Enligt detta avtal, som hade ingåtts för 24 månader och som byggde på att BMW Bank skulle bevilja ett lån, var VK inte skyldig att köpa fordonet vid utgången av avtalsperioden. Den 25 juni 2019 meddelade VK att han önskade frånträda leasingavtalet. Han ansåg nämligen att den frist på fjorton dagar för att frånträda avtalet som föreskrivs i nationell rätt ännu inte hade börjat löpa, eftersom den information som han borde ha erhållit enligt nationell rätt var otillräcklig och oläslig.

I målen C-47/21 och C-232/21 ingick ett antal konsumenter kreditavtal för köp av begagnade motorfordon för privat bruk. När dessa avtal utarbetades och ingicks agerade bilåterförsäljarna, från vilka fordonen köptes, som mellanhänder för C. Bank AG (mål C-47/21), Volkswagen Bank GmbH och Audi Bank (mål C-232/21). Därefter frånträdde dessa konsumenter de kreditavtal som hade ingåtts och begärde återbetalning av de månatliga avbetalningarna fram till den dag då ångerrätten hade utövats. De ansåg att den frist på fjorton dagar för att frånträda avtalet som föreskrivs i nationell rätt ännu inte hade börjat löpa, eftersom de inte hade erhållit informationen om ångerrätten och annan obligatorisk information i vederbörlig ordning.

Domstolen (stora avdelningen) preciserar i sin dom, i ett mål som rör ett avtal om leasing av en bil utan köpkrav gentemot konsumenten, tillämpningsområdet för direktiven 2002/65,[356] 2008/48[357] och 2011/83[358] om konsumentskydd. Domstolen preciserar även räckvidden av begreppen ”tjänsteavtal”, ”distansavtal” och ”avtal utanför fasta affärslokaler”, i den mening som avses i sistnämnda direktiv. Domstolen uttalar sig dessutom, vad rör kreditavtal, om flera aspekter av kreditgivarnas skyldighet enligt direktiv 2008/48, nämligen skyldigheten att informera konsumenterna om ångerrätten och om följderna av att lämna felaktig eller ofullständig information om möjligheterna att utöva denna rätt. Domstolen behandlar dessutom, fortfarande i detta sammanhang och med utgångspunkt från samma direktiv, frågan om konsumenters missbruk av ångerrätten och frågan om preklusion av ångerrätten.

Domstolens bedömning

---

356 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG (EGT L 271, 2002, s. 16).

357 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG (EUT L 133, 2008, s. 66).

358 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG (Text av betydelse för EES) (EUT L 304, 2011, s. 64).

För det första prövar domstolen karaktären av ett leasingavtal avseende ett motorfordon utan köpkrav gentemot konsumenten mot bakgrund av direktiven 2002/65, 2008/48 och 2011/83.

Vad gäller direktiv 2011/83 slår domstolen fast att ett leasingavtal avseende ett motorfordon, som kännetecknas av att det varken i avtalet eller i ett separat avtal föreskrivs att konsumenten är skyldig att köpa fordonet vid avtalstidens utgång, omfattas av direktivets tillämpningsområde i egenskap av ”tjänsteavtal”, i den mening som avses i artikel 2.6 i direktivet.[359] Detta begrepp har nämligen getts en vid definition och ska förstås så, att det omfattar alla avtal som inte omfattas av begreppet ”köpeavtal” i samma direktiv.[360] I förevarande fall omfattas ett leasingavtal, genom vilket en näringsidkare åtar sig att ställa ett fordon till konsumentens förfogande mot återkommande betalningar utan skyldighet att köpa nämnda fordon efter leasingperiodens slut, inte av sistnämnda begrepp, eftersom det i avtalet inte föreskrivs att äganderätten ska övergå till konsumenten. Ett sådant leasingavtal ingår inte heller i förteckningen över avtal som är undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2011/83.[361]

Vidare anser domstolen att ett sådant avtal inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/48. Även om avtalet omfattas av begreppet leasing i direktivet,[362] är den nämligen uttryckligen undantaget från direktivets tillämpningsområde, eftersom avtalet inte är förenat med någon skyldighet för konsumenten att köpa föremålet för avtalet vid avtalstidens utgång.

Vad slutligen gäller direktiv 2002/65 anser domstolen även att ett leasingavtal avseende en bil, som bland annat kännetecknas av att det varken i avtalet eller i ett separat avtal föreskrivs att konsumenten är skyldig att köpa fordonet vid avtalstidens utgång, inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Domstolen erinrar om att ett avtal, för att omfattas av direktivets tillämpningsområde, bland annat måste ha till syfte att tillhandahålla en ”finansiell tjänst”,[363] såsom en tjänst som avser krediter. Även om det är riktigt att ett leasingavtal avseende ett motorfordon utan köpkrav innehåller såväl en kreditkomponent som en hyreskomponent, påpekar domstolen att ett sådant avtal inte väsentligen skiljer sig från ett avtal om långtidshyra av fordon. Eftersom huvudsyftet med denna typ av avtal således är att hyra fordonet, kan det inte kvalificeras som ett avtal om finansiell tjänst som avser krediter.

För det andra, vad gäller tolkningen av direktiv 2011/83 i samband med ett leasingavtal avseende ett motorfordon utan köpkrav gentemot konsumenten, analyserar domstolen, begreppen ”distansavtal”[364] och ”avtal utanför fasta affärslokaler”.[365]

---

359 Enligt artikel 2.6 i direktiv 2011/83 avses med ”tjänsteavtal” ”varje avtal som inte är ett köpeavtal, där näringsidkaren tillhandahåller eller åtar sig att tillhandahålla en tjänst till konsumenten och där konsumenten betalar eller åtar sig att betala priset för denna”.

360 I artikel 2.5 i direktiv 2011/83 definieras begreppet köpeavtal som ”varje avtal där näringsidkaren överlåter eller åtar sig att överlåta äganderätten till varan till konsumenten och där konsumenten betalar eller åtar sig att betala priset för denna, inbegripet avtal där avtalsföremålet är både varor och tjänster”.

361 Såsom föreskrivs i artikel 3.3 i direktiv 2011/83.

362 I den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2008/48.

363 Enligt artikel 2 b i direktiv 2002/65 omfattas ”alla banktjänster samt tjänster som avser krediter, försäkringar, privata individuella pensioner, investeringar eller betalningar” av begreppet finansiell tjänst.

364 Enligt artikel 2.7 i direktiv 2011/83 omfattar detta begrepp ”varje köpe- eller tjänsteavtal som ingås mellan näringsidkaren och konsumenten med stöd av ett organiserat system för distansförsäljning eller tillhandahållande av tjänster på distans,

Domstolen preciserar i detta sammanhang att ett tjänsteavtal som ingåtts mellan en konsument och en näringsidkare med hjälp av ett medel för distanskommunikation inte kan kvalificeras som ett ”distansavtal” när den förhandlingsfas som föregick avtalets ingående ägde rum då konsumenten och en mellanhand som agerade i näringsidkarens namn eller för dennes räkning samtidigt var fysiskt närvarande, varvid mellanhanden gav konsumenten all den information som avses i direktiv 2011/83[366] på ett sätt som möjliggjorde för konsumenten att ställa frågor till mellanhanden om det planerade avtalet eller det erbjudna anbudet för att skingra all osäkerhet om omfattningen av dennes eventuella avtalsmässiga åtagande gentemot näringsidkaren.

Vidare anser domstolen att ett tjänsteavtal som ingåtts mellan en konsument och en näringsidkare inte kan kvalificeras som ett ”avtal utanför fasta affärslokaler” när konsumenten, under den förberedande fasen, innan avtalet ingicks med hjälp av ett medel för distanskommunikation, hade besökt en mellanhands lokaler, varvid mellanhanden agerat i näringsidkarens namn eller för dennes räkning, i syfte att förhandla om detta avtal, och mellanhanden är verksam inom en annan bransch än näringsidkaren, under förutsättning att två villkor är uppfyllda. Det krävs 1) att konsumenten, i egenskap av normalt informerad samt skäligen uppmärksam och medveten genomsnittskonsument, genom att bege sig till mellanhandens affärslokaler, kan förvänta sig att bli tilltalad i försäljningssyfte av mellanhanden i syfte att förhandla om och ingå ett tjänsteavtal med näringsidkaren, och 2) att konsumenten lätt har kunnat förstå att mellanhanden agerade i näringsidkarens namn eller för dennes räkning.

Slutligen anser domstolen, vid analysen av de undantag som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2011/83, enligt vilka konsumenten inte har ångerrätt i vissa fall, att ett leasingavtal avseende ett motorfordon som ingåtts mellan en näringsidkare och en konsument och som betecknas som ett distansavtal eller ett avtal utanför fasta affärslokaler, i den mening som avses i direktivet, omfattas av undantaget för biluthyrningstjänster som ska tillhandahållas en bestämd dag eller under en bestämd tidsperiod,[367] när huvudsyftet med ett sådant avtal är att möjliggöra för konsumenten att använda ett fordon under den bestämda tidsperiod som anges i nämnda avtal mot regelbundna betalningar av penningbelopp.

---

utan att näringsidkaren och konsumenten samtidigt är fysiskt närvarande, enbart med utnyttjande av ett eller flera medel för distanskommunikation fram till och inbegripet den tidpunkt då avtalet ingås”.

365 Enligt artikel 2.8 i direktiv 2011/83 omfattar detta begrepp ”varje avtal mellan näringsidkaren och konsumenten som ingås då näringsidkaren och konsumenten samtidigt är fysiskt närvarande, på en plats som inte är näringsidkarens affärslokaler”.

366 Närmare bestämt i artikel 6 i direktiv 2011/83.

367 Artikel 16 led l i direktiv 2011/83 avser undantaget för ”[t]illhandahållande av logi för andra ändamål än permanent boende, varutransport, tjänster som avser biluthyrning, catering eller tjänster som avser fritidsverksamhet när det i avtalet anges att tjänsterna ska tillhandahållas en bestämd dag eller under en bestämd tidsperiod”.

Domstolen preciserar i detta avseende att begreppet ”bestämd”, som det hänvisas till i detta undantag, även kan omfatta avtal om långtidshyra, såsom leasingavtalet på 24 månader i det nationella målet, under förutsättning att denna löptid anges tillräckligt precist i avtalet. Domstolen understryker för det andra att inom ramen för ett leasingavtal avseende ett fordon som förvärvats enligt konsumentens specifikationer för att uppfylla konsumentens önskemål, skulle näringsidkaren, för det fall konsumenten tillerkänns ångerrätt, kunna stöta på svårigheter att hitta en annan användning av fordonet. Bland annat på grund av dessa specifikationer kan näringsidkaren nämligen inte, inom rimlig tid efter det att ångerrätten har utövats, utan att lida någon betydande ekonomisk skada, lyckas hitta ett alternativt sätt att använda fordonet under den period som motsvarar den ursprungligen föreskrivna leasingperioden.

För det tredje konstaterar domstolen, i samband med tolkningen av direktiv 2008/48, att de kreditavtal som är avsedda för köp av begagnade personbilar för privat bruk, vilka är aktuella i målen C-47/21 och C-232/21, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/48 i egenskap av kreditavtal.[368]

Domstolen preciserar därefter omfattningen av näringsidkarens skyldighet att lämna information i kreditavtal som omfattas av direktivets tillämpningsområde, [369] däribland omfattningen av näringsidkarens informationsskyldighet avseende ångerrätten.[370] Domstolen slår således fast att denna skyldighet utgör hinder för en nationell lagstiftning som fastställer en rättslig presumtion för att näringsidkaren har iakttagit sin skyldighet att informera konsumenten om ångerrätten, när näringsidkaren i ett avtal hänvisar till nationella bestämmelser som i sin tur hänvisar till en lagstadgad informationsmall rörande ångerrätten, samtidigt som näringsidkaren använder sig av villkor i denna mall som inte överensstämmer med bestämmelserna i direktiv 2008/48.[371] Om det inte är möjligt att tolka en sådan nationell lagstiftning i överensstämmelse med direktiv 2008/48, är en nationell domstol, som har att pröva ett mål där enbart enskilda är parter, inte skyldig att enbart med stöd av unionsrätten underlåta att tillämpa en sådan lagstiftning. Detta påverkar dock inte denna domstols möjlighet att underlåta att tillämpa denna lagstiftning med stöd av nationell rätt och, annars, rätten för den part som lidit skada till följd av att nationell rätt inte är förenlig med unionsrätten att begära ersättning för den skada som denna därigenom har lidit.

Domstolen uttalar sig slutligen om fem olika aspekter av ångerrätten, såsom den föreskrivs i direktiv 2008/48.[372]

För det första preciseras när ångerfristen börjar löpa. När information som kreditgivaren lämnar till konsumenten enligt detta direktiv [373] visar sig vara ofullständig eller felaktig, börjar fjortondagarsfristen i direktiv 2008/48 att löpa endast om den ofullständiga eller felaktiga informationen varken kan påverka konsumentens förmåga att bedöma omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter enligt nämnda direktiv eller konsumentens beslut att ingå avtalet, och, i

---

368 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2008/48.

369 Såsom föreskrivs i artikel 10.2 i direktiv 2008/48.

370 I artikel 10.2 p i direktiv 2008/48 föreskrivs en skyldighet att i kreditavtal ange förekomst eller avsaknad av ångerrätt, frist under vilken ångerrätten kan utövas samt andra villkor för att utöva denna rätt.

371 Artikel 10.2 p i direktiv 2008/48.

372 Enligt artikel 14.1 i direktiv 2008/48 ska konsumenten ha rätt att inom 14 kalenderdagar frånträda kreditavtalet utan att behöva ange några skäl.

373 Enligt artikel 10.2 i direktiv 2008/48.

förekommande fall, frånta konsumenten möjligheten att utöva sina rättigheter på i huvudsak samma villkor som de som skulle ha gällt om denna information hade lämnats på ett fullständigt och korrekt sätt. Ofullständig eller felaktig information kan nämligen endast likställas med avsaknad av information om konsumenten därigenom vilseleds om sina rättigheter och skyldigheter och konsumenten följaktligen måste ingå ett avtal som denne eventuellt inte skulle ha ingått om denne hade förfogat över fullständiga och materiellt riktiga uppgifter.

För det andra analyserar domstolen vilken inverkan ett fullständigt fullgörande av ett kreditavtal har på bibehållandet av ångerrätten. Domstolen anser härvidlag att ett fullständigt fullgörande av ett sådant avtal medför att denna rättighet upphör att gälla. Eftersom fullgörandet av ett avtal utgör den naturliga mekanismen för upphörande av avtalsförpliktelser, kan en konsument inte längre åberopa ångerrätten när ett kreditavtal har fullgjorts i sin helhet av parterna och de ömsesidiga förpliktelserna enligt avtalet därför har upphört.

Vad för det tredje gäller frågan om konsumentens utövande av sin ångerrätt, slår domstolen fast att kreditgivaren inte med framgång kan göra gällande att konsumenten, på grund av att hur denne betett sig mellan avtalets ingående och utövandet av ångerrätten, har missbrukat denna rätt när ångerfristen, på grund av ofullständig eller felaktig information i kreditavtalet, i strid med direktiv 2008/48, inte har börjat löpa på grund av att det har fastställts att denna ofullständiga eller felaktiga information har påverkat konsumentens förmåga att bedöma omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter enligt detta direktiv 2008/48 och sitt beslut att ingå avtalet.

Vad för det fjärde gäller frågan huruvida ångerrätten är förverkad, påpekar domstolen att direktiv 2008/48 utgör hinder för att kreditgivaren, när konsumenten utövar sin ångerrätt i enlighet med de villkor som föreskrivs i direktivet,[374] kan åberopa preklusion av denna rätt när åtminstone en av de obligatoriska uppgifter som avses i samma direktiv[375] inte fanns med i kreditavtalet eller fanns med i det på ett ofullständigt eller felaktigt sätt utan att ha meddelats detta i vederbörlig ordning vid ett senare tillfälle, och att ångerfristen därför inte har börjat löpa. I direktiv 2008/48 föreskrivs nämligen inte någon begränsning i tiden av konsumentens utövande av sin ångerrätt i det ovannämnda fallet. Den nationella lagstiftningen kan således inte föreskriva en sådan begränsning.

För det femte undersöker domstolen ångerrättens verkningar. Domstolen förklarar i detta sammanhang att denna rätt, jämförd med effektivitetsprincipen, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att en konsument som frånträder ett kombinerat kreditavtal[376] ska återlämna den genom krediten finansierade varan till kreditgivaren eller ha anmodat denne att återta varan, utan att kreditgivaren samtidigt är skyldig att återbetala de månatliga avbetalningar som konsumenten redan har betalat. Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, kan nationella processuella bestämmelser som ålägger en låntagare som frånträder avtalet att till kreditgivaren återlämna den genom krediten finansierade varan eller att förelägga kreditgivaren att återta egendomen utan att kreditgivaren är bunden av en skyldighet att samtidigt återbetala de månatliga avbetalningar av den kredit som redan betalats, i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva ångerrätten.

---

374 Såsom föreskrivs i artikel 14.1 i direktiv 2008/48.

375 Såsom föreskrivs i artikel 10.2 i direktiv 2008/48.

376 I den mening som avses i artikel 3 n i direktiv 2008/48.

XVI. Energi

Dom av den 30 mars 2023, Green Network (Åläggande att återbetala en avgift som tagits ut för att täcka kostnader) (C-5/22, EU:C:2023:273)

”Begäran om förhandsavgörande – Inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 37 – Bilaga I – Den nationella tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter – Konsumentskydd – Administrationskostnader – Befogenhet för den nationella tillsynsmyndigheten att besluta om återbetalning av belopp som slutförbrukarna betalat i enlighet med avtalsklausuler för vilka denna myndighet vidtagit sanktionsåtgärder”

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Tillsynsmyndigheten för energi-, nät- och miljöfrågor, Italien) påförde år 2019 Green Network, ett italienskt bolag som distribuerar elektricitet och naturgas, en straffavgift på 655 000 euro för att ha åsidosatt skyldigheter i fråga om transparenta priser. Denna myndighet ålade dessutom bolaget att till sina slutförbrukare återbetala ett belopp på 13 987 495,22 euro avseende vissa administrationskostnader som företaget hade fakturerat dessa kunder i enlighet med en avtalsklausul som myndigheten ansåg vara rättsstridig.

Efter att utan framgång ha överklagat detta beslut till en förvaltningsdomstol lämnade Green Network in ett överklagande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) och gjorde gällande att den nationella tillsynsmyndighetens befogenhet enligt italiensk rätt att ålägga företag återbetalning av belopp som de fakturerat kunderna stred mot direktiv 2009/72.[377]

Högsta förvaltningsdomstolen ställde mot denna bakgrund två tolkningsfrågor till EU-domstolen rörande artikel 37.1 och 37.4 i direktiv 2009/72, om tillsynsmyndigheternas befogenheter, och bilaga I till detta direktiv, där det anges åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att skydda konsumenterna.

EU-domstolen slår i sin dom fast att artikel 37.1 i) och n[378] och 37.4 d[379] i direktiv 2009/72 samt bilaga I till detta direktiv inte utgör hinder för att en medlemsstat ger den nationella tillsynsmyndigheten befogenhet att ålägga elföretagen att till sina slutförbrukare återbetala belopp motsvarande den avgift som dessa betalat för ”administrationskostnader” i enlighet med en avtalsklausul som denna myndighet anser vara rättsstridig. Detta gäller även i de fall där detta åläggande inte grundas på skäl som rör kvaliteten på den tjänst som dessa företag har tillhandahållit, utan på åsidosättandet av skyldigheter i fråga om transparenta priser.

Domstolens bedömning

Domstolen framhåller först att medlemsstaterna, för att uppnå de mål som eftersträvas med direktiv 2009/72, i detta direktiv åläggs en skyldighet att ge sina nationella tillsynsmyndigheter

---

377 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55).

378 Dessa bestämmelser handlar om tillsynsmyndigheternas skyldigheter att säkerställa företagens fullgörande av sina skyldigheter vad gäller transparens respektive att säkerställa konsumentskyddet.

379 I denna bestämmelse föreskrivs att tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att besluta om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för elföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt direktiv 2009/72 eller enligt relevanta och rättsligt bindande beslut som fattats av tillsynsmyndigheterna, eller att föreslå en behörig domstol att besluta om sådana sanktioner.

långtgående befogenheter i fråga om reglering och övervakning av elmarknaden, bland annat i syfte att säkerställa konsumentskyddet.

Domstolen konstaterar därefter att det i artikel 37 i direktiv 2009/72, som rör tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter, inte nämns något om en befogenhet att ålägga elföretagen att återbetala alla belopp som de tagit ut i enlighet med en avtalsklausul som myndigheten anser vara rättsstridig. Formuleringen ”tillsynsmyndigheten [ska] åtminstone få befogenheter att” i artikel 37.4 i direktiv 2009/72 tyder emellertid på att en sådan myndighet kan ges även andra befogenheter än dem som uttryckligen nämns i denna bestämmelse, för att kunna fullgöra de skyldigheter som avses i artikel 37.1, 37.3 och 37.6 i detta direktiv.

Säkerställandet av att elföretagen fullgör sina skyldigheter vad gäller transparens och säkerställandet av konsumentskyddet ingår dessutom bland de skyldigheter för de nationella tillsynsmyndigheterna som avses i artikel 37.1, 37.3 och 37.6 i det nämnda direktivet.

EU-domstolen konstaterar därför att en medlemsstat får ge en sådan myndighet befogenhet att ålägga dessa aktörer att återbetala belopp som de tagit ut i strid med konsumentskyddskrav, särskilt kravet på en transparent och korrekt fakturering.

Denna bedömning påverkas inte av att det i artikel 36 i direktiv 2009/72 föreskrivs att den nationella tillsynsmyndigheten ska vidta de åtgärder som är nödvändiga ”i förekommande fall i samarbete med andra relevanta nationella myndigheter, inklusive konkurrensmyndigheterna, och utan att inkräkta på deras behörighet” eller av att artikel 37.1 n i detta direktiv innehåller formuleringen ”[t]illsammans med andra relevanta myndigheter”.

Det framgår nämligen inte av dessa bestämmelser att det, i ett fall som det i det nationella målet, endast är en av dessa andra nationella myndigheter som får besluta om återbetalning av belopp som elföretagen tagit ut utan grund av slutförbrukarna. Användningen av uttrycket ”i förekommande fall” tyder tvärtom på att ett sådant samråd endast är nödvändigt när den tilltänkta åtgärden kan ha betydelse för andra behöriga myndigheter.

EU-domstolen slår slutligen fast att eftersom konsumentskydd och säkerställandet av fullgörandet av skyldigheter vad gäller transparens ingår bland de skyldigheter som avses i artikel 37 i direktiv 2009/72, saknar det relevans vilket som är det exakta skälet till att myndigheten, vid fullgörandet av en av dessa skyldigheter, ålägger ett elföretag att återbetala belopp till sina kunder.

XVII. Internationella avtal[380]

1. Unionens externa befogenheter

Den 17 januari 2023 (stora avdelningen), Spanien/kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28)

”Överklagande – Externa förbindelser – Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Kosovo, å andra sidan – Elektronisk kommunikation – Förordning (EU) 2018/1971 – Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) – Artikel 35.2 – Deltagande av Kosovs regleringsmyndighet i detta organ – Begreppen ’tredjeland’ och ’tredjestat’ – Europeiska kommissionens befogenhet”

Mellan åren 2001 och 2015 undertecknade Europeiska unionen stabiliserings- och associeringsavtal (ASA) med sex länder på västra Balkan, däribland Kosovo. I detta sammanhang förordade Europeiska kommissionen åtgärder för att bland annat anpassa lagstiftningen i dessa länder till unionslagstiftningen och integrera västra Balkan i befintliga regleringsorgan, såsom Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) som inrättats enligt förordning 2018/1971.[381] För att uppnå närmare kontakt mellan nationella regleringsmyndigheter inom unionen och länderna på västra Balkan, antog kommissionen den 18 mars 2019 sex beslut rörande de nationella regleringsmyndigheternas deltagande i Berec för de sex länderna på västra Balkan. Bland dessa återfinns ett beslut genom vilket kommissionen tillät den nationella regleringsmyndigheten i Kosovo att delta i nämnden för regleringsmyndigheterna och Berecbyråns styrelse (nedan kallat det omtvistade beslutet).[382]

---

380 Under denna rubrik ska även dom av den 12 oktober 2023, ***BA (Arvsöverlåtelser – Unionens sociala bostadspolitik)*** (C-670/21, EU:C:2023:763) nämnas, vilken presenteras under rubrik III.3 Fri rörlighet för kapital.

381 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1971 av den 11 december 2018 om inrättande av Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och Byrån för stöd till Berec (Berecbyrån), om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av förordning (EG) nr 1211/2009 (EUT L 321, 2018, s. 1).

382 Europeiska kommissionens beslut av den 18 mars 2019 om Kosovos nationella regleringsmyndighets deltagande i Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (EUT C 115, 2019, s. 26).

Konungariket Spanien väckte en talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet på grund av att kommissionen hade åsidosatt artikel 35 i förordning 2018/1971.[383] Konungariket Spanien gjorde i huvudsak gällande att detta beslut åsidosatte begreppet ”tredjeländer” som används i denna bestämmelse, eftersom denna bestämmelse inte kan omfatta Kosovo på grund av att detta land inte är en självständig stat. Tribunalen ogillade talan i sin helhet genom dom av den 23 september 2020, Spanien/kommissionen[384] (nedan kallad den överklagade domen).

Efter överklagande av Konungariket Spanien upphäver domstolen, i stora avdelningen, tribunalens dom och ogiltigförklarar det omtvistade beslutet från kommissionen med motiveringen att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann [385] att befogenheten att fastställa de arbetsöverenskommelser som ska tillämpas på de nationella regleringsmyndigheternas deltagande i Berec, i den mening som avses i artikel 35.2 andra stycket i förordning 2018/1971, ensidigt tillkommer kommissionen enligt artikel 17 FEU.

Domstolens bedömning

För det första, när det gäller begreppet ”tredjeland” som används i artikel 35 i förordning 2018/1971, finner domstolen inledningsvis att en bokstavstolkning av fördragen inte gör det möjligt att fastställa begreppets innebörd. Samtliga språkversioner av EU- och EUF-fördragen använder inte heller begreppen ”tredjestat” och ”tredjeland” parallellt. Unionsbestämmelserna ska emellertid tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionsspråk. För det fall de olika språkversionerna skiljer sig åt ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår. Den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse kan nämligen inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse. I förevarande fall fann tribunalen, med stöd av premissen att EUF-fördragets bestämmelser om ”tredjeland” gör det möjligt att ingå internationella avtal med ”andra enheter än stater”, att räckvidden av begreppet ”tredjeland”, i den mening som avses i artikel 35.2, omfattar mer än enbart suveräna stater. Tribunalen fastställde denna premiss utan att beakta skillnaderna mellan de olika språkversionerna av EU- och EUF-fördragen, vars lydelse inte gör det möjligt att dra slutsatsen att det föreligger en skillnad i innebörd mellan begreppen ”tredjeland” och ”tredjestat”. Uttrycket ”tredjeland” förekommer inte heller i samtliga språkversioner av förordning 2018/1971, eftersom endast motsvarigheten till uttrycket ”tredjestat” används i vissa av dem. Domstolen konstaterar därför att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin motivering.

---

383 I denna bestämmelse, med rubriken ”Samarbete med unionsorgan, tredjeländer och internationella organisationer”, föreskrivs följande: ”1. I den mån det är nödvändigt för att uppfylla de syften som fastställs i denna förordning och för att utföra sina uppgifter får Berec och Berecbyrån, utan att det påverkar de respektive behörighetsområdena för medlemsstaterna och unionens institutioner, samarbeta med unionens behöriga organ, byråer och rådgivande grupper, med behöriga myndigheter i tredjeländer och med internationella organisationer. I detta syfte får Berec och Berecbyrån, efter förhandsgodkännande från kommissionen, upprätta arbetsöverenskommelser. Dessa överenskommelser får inte medföra några rättsliga förpliktelser. 2. Nämnden för regleringsmyndigheterna, arbetsgrupperna och styrelsen ska vara öppna för deltagande av regleringsmyndigheter i tredjeländer som har huvudansvaret på området elektronisk kommunikation i fall då dessa tredjeländer har ingått avtal med unionen om detta. Inom ramen för de relevanta bestämmelserna i dessa avtal, ska arbetsöverenskommelser utarbetas om framför allt karaktären, omfattningen och utformningen av deltagandet, utan rösträtt, av dessa regleringsmyndigheterfrån de berörda tredjeländerna i Berecs och Berecbyråns arbete, inbegripet bestämmelser om deltagande i Berecs initiativ och vad gäller ekonomiska bidrag och personal till Berecbyrån. När det gäller personalfrågor ska dessa överenskommelser under alla förhållanden vara förenliga med tjänsteföreskrifterna. …”

384 Dom av den 23 september 2020, ***Spanien/kommissionen*** (T-370/19, EU:T:2020:440).

385 Se punkterna 77 och 82 i tribunalens dom av den 23 september 2020 ***Spanien/kommissionen*** (T-370/19, EU:T:2020:440).

Eftersom domslutet i den överklagade domen emellertid kan vara riktigt på andra rättsliga grunder, prövar domstolen därefter huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att kommissionen inte hade åsidosatt artikel 35 i förordning 2018/1971 genom att likställa Kosovo med ett ”tredjeland” i den mening som avses i denna bestämmelse. För att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 35.2 i förordning 2018/1971 måste en territoriell enhet som är belägen utanför unionen och som inte har erkänts som självständig stat, kunna likställas med ett tredjeland i den mening som avses i denna bestämmelse, samtidigt som folkrätten inte får åsidosättas. När det gäller Kosovo, har Internationella domstolen konstaterat att antagandet av förklaringen om Kosovos självständighet varken stred mot den allmänna folkrätten, Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1244 (1999) eller det tillämpliga konstitutionella ramverket.[386] Såsom anges i den första fotnoten i det omtvistade beslutet, kan detta likställande inte heller påverka medlemsstaternas individuella ståndpunkter när det gäller frågan huruvida Kosovo är en självständig stat, som dess myndigheter hävdar. Domstolen anser följaktligen att Kosovo kan likställas med ett ”tredjeland” i den mening som avses i artikel 35.2 i förordning 2018/1971 utan att folkrätten åsidosätts.

När det gäller integreringen av ”tredjeländer” i det system för deltagande som föreskrivs i artikel 35.2 i förordning 2018/1971, erinrar domstolen om att enligt denna bestämmelse ska två kumulativa villkor vara uppfyllda för deltagande av nationella regleringsmyndigheter i sådana länder. Det första avser förekomsten av ett ”avtal” med unionen och det andra att avtalet ingåtts ”i detta syfte”. Unionen har ingått flera avtal med Kosovo och har således erkänt sin befogenhet att ingå sådana avtal. Bland dessa avtal ingår stabiliserings- och associeringsavtalet med Kosovo,[387] där det i artikel 111 föreskrivs att det samarbete som inrättas beträffande nät och tjänster för elektronisk kommunikation, främst ska inriktas på prioriterade områden med anknytning till unionens regelverk inom detta område och att parterna ska stärka detta samarbete. Följaktligen ska även stabiliserings- och associeringsavtalet med Kosovo anses ha ingåtts för att möjliggöra Kosovos nationella regleringsmyndigheters deltagande i Berec, eftersom artikel 111 i avtalet uttryckligen avser antagandet av unionens regelverk och stärkandet av samarbetet mellan parterna på området för nät och tjänster för elektronisk kommunikation. Domstolen påpekar slutligen att artikel 35.2 i förordning 2018/1971, i enlighet med det eftersträvade samarbetssyftet, öppnar vissa av Berecs organ för deltagande av tredjeländers nationella regleringsmyndigheter som huvudsakligen är behöriga på området för elektronisk kommunikation. Mot bakgrund av dessa omständigheter gjorde tribunalen inte någon felaktig rättstillämpning när den slog fast att kommissionen inte åsidosatte artikel 35.2 i förordning 2018/1971 när den i det omtvistade beslutet fann att Kosovo kunde likställas med ett ”tredjeland” i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

För det andra, när det gäller tribunalens tolkning av konsekvenserna av att unionen inte har antagit någon ståndpunkt rörande Kosovos ställning i folkrättsligt hänseende, strider det omtvistade beslutet inte mot stabiliserings- och associeringsavtalet med Kosovo och förordning 2018/1971 enbart på grund av att det upprättar ett samarbete med Kosovos nationella regleringsmyndighet genom att genomföra dessa rättsakter och det innebär inte ett erkännande av Kosovo som tredjeland. Kommissionens antagande av det omtvistade beslutet kan således inte tolkas så, att det innebär ett underförstått erkännande från unionens sida av Kosovos ställning som självständig stat.

För det tredje, när det gäller grunden att tribunalen felaktigt fann att det samarbete som avses i artikel 111 i stabiliserings- och associeringsavtalet med Kosovo motsvarade det deltagande som avses

---

386 Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 22 juli 2010, Förenlighet med folkrätten av en ensidig förklaring om Kosovos självständighet (ICJ Reports 2010, s. 403).

387 Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Kosovo, å andra sidan (EUT L 71, 2016, s. 3) (nedan kallat stabiliserings- och associeringsavtalet med Kosovo).

i artikel 35.2 i förordning nr 2018/1971, konstaterar domstolen att denna grund saknar fog, bland annat genom att göra bedömningen att denna bestämmelse i stabiliserings- och associeringsavtalet med Kosovo utgör ett avtal ”i detta syfte” i den mening som avses i förordning 2018/1971. I artikel 35.1 i förordningen föreskrivs nämligen olika grader och former för mer eller mindre nära samarbete, bland annat genom arbetsöverenskommelser med de nationella regleringsmyndigheterna i tredjeländer. Däremot kan inte Kosovos nationella regleringsmyndighets deltagande i Berecs organ likställas med att denna nationella regleringsmyndighet integreras i detta unionsorgan. Vidare kan inte den omständigheten att Kosovos nationella regleringsmyndighet deltar i Berec inte medföra att Kosovo deltar i utarbetandet av unionens sektorsspecifika lagstiftning om elektronisk kommunikation.

För det fjärde bifaller domstolen emellertid Konungariket Spaniens överklagande i den del det i huvudsak avser kommissionens bristande befogenhet. Domstolen konstaterar inledningsvis att det omtvistade beslutet inte kunde antas med stöd av artikel 17 FEU som en del av kommissionens verkställande funktioner och representation i yttre förbindelser, eftersom kommissionen, inom ramen för antagandet av de aktuella arbetsöverenskommelserna, endast ska utöva en kontrollbefogenhet. Det framgår särskilt av artikel 35.2 i förordning nr 2018/1971 att arbetsöverenskommelserna inte syftar till att representera unionen som sådan i yttre förbindelser, utan till att bland annat precisera karaktären, omfattningen och utformningen av deltagandet i arbetet inom dessa unionsorgan för regleringsmyndigheter i tredjeländer som ingått avtal med unionen i detta syfte. Den omständigheten att det i artikel 35.2 i förordning nr 2018/1971, såsom är fallet i artikel 35.1 i förordningen, inte anges att Berec och Berecbyrån ska upprätta arbetsöverenskommelser ”med förbehåll för att kommissionen lämnat sitt förhandsgodkännande” innebär inte att befogenheten att upprätta dessa med tredjeländers nationella regleringsmyndigheter ankommer på kommissionen. Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att deltagandet i Berecs och Berecbyråns arbete som föreskrivs i artikel 35.2 i förordning 2018/1971 utgör en mer långtgående form av samarbete med tredjeländers nationella regleringsmyndigheter än vad som föreskrivs i artikel 35.1 i förordningen. Slutligen, är den omständigheten att kommissionen ensidigt skulle kunna besluta om vissa arbetsöverenskommelser för deltagande i Berec och Berecbyrån, utan dessa båda organs godkännande, inte förenlig med Berecs oberoende och går utöver den kontrollfunktion som kommissionen ges i detta sammanhang enligt denna förordning. Tribunalen åsidosatte således befogenhetsfördelningen mellan kommissionen, å ena sidan, och Berec och Berecbyrån, å den andra sidan, samt reglerna som garanterar Berecs oberoende, i enlighet med förordningen genom att slå fast att befogenhet att upprätta arbetsöverenskommelser som är tillämpliga på tredjeländers nationella regleringsmyndigheters deltagande, bland annat Kosovos nationella regleringsmyndighet, tillkommer kommissionen. Sådana överenskommelser skulle nämligen ha ingåtts mellan Berec och Berecbyrån å ena sidan och de behöriga myndigheterna i dessa tredjeländer å den andra sidan, och skulle ha godkänts, såsom framgår av förordning nr 2018/1971, [388] tillsammans med nämnden för regleringsmyndigheterna och direktören för Berecbyrån. Samtidigt som domstolen preciserar att denna befogenhet inte tillkommer rådet, slår den fast att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann[389] att kommissionen hade befogenhet att ensidigt upprätta nämnda överenskommelser.

Domstolen upphäver följaktligen den överklagade domen och det omtvistade beslutet, men med hänsyn till behovet av de ifrågavarande överenskommelserna, förordnar domstolen emellertid om att verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå till dess att det ersätts av en ny rättsakt.

---

388 Artiklarna 9 i och 20.6 m i förordning 2018/1971.

389 Dom av den 23 september 2020, ***Spanien/kommissionen*** (T-370/19, EU:T:2020:440), punkterna 77 och 82.

2. Tolkning av ett internationellt avtal

Dom av den 9 februari 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Återkallande av en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd) (C-402/21, EU:C:2023:77)

”Begäran om förhandsavgörande – Associeringsavtalet EEG-Turkiet – Beslut nr 1/80 – Artiklarna 6 och 7 – Turkiska arbetstagare som redan är integrerade på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och som har en motsvarande uppehållsrätt – Nationella myndigheters beslut att återkalla uppehållstillståndet för turkiska medborgare som har en laglig vistelsetid i den berörda medlemsstaten på mer än 20 år på grund av att de anses utgöra ett faktiskt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse – Artikel 13 – Så kallad standstill-klausul – Artikel 14 – Rättfärdigandegrund – Allmän ordning”

I Nederländerna kan utlänningar få sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat bland annat om de har dömts för brott som kan leda till fängelse i tre år eller mer och den sammanlagda strafftiden överstiger en viss tid. Fram till år 2012 var det dock förbjudet att återkalla uppehållstillståndet för utlänningar med en laglig vistelsetid i landet på minst 20 år. Till följd av en lagändring i juli 2012, som motiverades av att det i Nederländerna hade skett förändringar i samhällsuppfattningen av skyddet för allmän ordning, upphävdes detta förbud.[390]

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) beslutade med stöd av denna nya lagstiftning att återkalla det permanenta uppehållstillståndet för S, E och C, som är tre turkiska medborgare som har en laglig vistelsetid i Nederländerna på mer än 20 år. I skälen till besluten om återkallande angavs att dessa personer under vistelsetiden i Nederländerna vid flera tillfällen hade dömts för brott och att brottens allvar och den sammanlagda längden av de fängelsestraff som de hade dömts till uppfyllde kraven i lagstiftningen. Vidare angavs att detta beteende utgjorde ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

S, E och C överklagade respektive beslut till Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag, Nederländerna) och prövningen av överklagandena ledde till olika utgång i frågan huruvida artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80,[391] som började gälla den 1 december 1980, var tillämplig i de aktuella fallen. Artikel 13 i beslut nr 1/80 innehåller en så kallad standstill-klausul, som innebär att medlemsstaterna inte får införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning. Av artikel 14 i beslut nr 1/80 framgår emellertid att tillämpningen av bestämmelserna i beslutet som rör anställning och fri rörlighet för arbetstagare får begränsas om detta är motiverat på grund av hänsyn till bland annat allmän ordning.

Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), till vilken de domar som meddelats i första instans avseende S, C och E överklagades, beslutade att vända sig till EU-domstolen med frågor om räckvidden av och förhållandet mellan artiklarna 13 och 14 i beslut nr 1/80.

---

390 Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (förordning om ändring av utlänningsförordningen med skärpta regler i fråga om sambandet mellan strafftid och vistelsetid (”den glidande skalan”), av den 26 mars 2012 (Stb. 2012, s. 158).

391 Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet.

I sin dom bekräftar EU-domstolen att artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig på turkiska medborgare som redan har rättigheter i fråga om anställning och fri rörlighet enligt detta beslut. EU-domstolen klargör dessutom under vilka förutsättningar en ny begränsning av dessa rättigheter, mot vilken turkiska medborgare kan åberopa nämnda artikel 13, kan motiveras med hänsyn till allmän ordning i den mening som avses i artikel 14 i beslut nr 1/80.

Domstolens bedömning

EU-domstolen prövar inledningsvis räckvidden av den så kallade standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80. Den erinrar om att det följer av rättspraxis att denna klausul har direkt effekt och ska ges en vid tolkning mot bakgrund av målet med beslut nr 1/80, som är att inrätta fri rörlighet för arbetstagare. Det strider nämligen mot detta mål att införa både nya begränsningar som skärper villkoren för att en turkisk arbetstagare eller dennes familjemedlemmar ska få börja arbeta i en medlemsstat och begränsningar som, när den turkiska arbetstagaren eller dennes familjemedlemmar väl har rättigheter i fråga om tillträde till arbetsmarknaden enligt artikel 6 eller artikel 7 i beslut nr 1/80,[392] inskränker arbetstagarens – genom dessa rättigheter garanterade – möjlighet att ta en anställning.

Det framgår dessutom av framgår av rättspraxis att nationella bestämmelser eller andra åtgärder som syftar till att definiera kriterierna för laglig vistelse för turkiska medborgare, genom införande eller ändring av, bland annat, villkoren för dessa medborgares vistelse i landet, kan utgöra nya begränsningar i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80.

Detta innebär att en nationell lagstiftning som ger möjlighet att återkalla de rättigheter i fråga om uppehåll som de berörda personerna har enligt artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80 begränsar deras rätt till fri rörlighet i förhållande till den rätt till fri rörlighet som de hade när beslut nr 1/80 trädde i kraft och utgör således en ny begränsning i den mening som avses i artikel 13 i nämnda beslut. Härav följer att artikel 13 i beslut nr 1/80 kan åberopas av de berörda turkiska medborgarna.

EU-domstolen övergår därefter till att pröva förhållandet mellan artiklarna 13 och 14 i beslut nr 1/80. EU-domstolen påpekar därvid att det i artikel 14 föreskrivna undantaget från förbudet mot att införa ”nya begränsningar” på grund av att det krävs med hänsyn till allmän ordning avviker från den fria rörligheten för arbetstagare och därför ska tolkas restriktivt. Vidare måste nationella bestämmelser eller andra åtgärder som omfattas av vad hänsynen till allmän ordning kräver vara ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet att skydda den allmänna ordningen uppnås och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

När det gäller turkiska medborgare som, i likhet med S, E och C, har varit bosatta i värdmedlemsstaten i mer än tio år, erinrar EU-domstolen om att referensramen för tillämpningen av artikel 14 i beslut nr 1/80 är artikel 12 i direktiv 2003/109[393] om skydd för utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta. Åtgärder som grundas på hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet förutsätter nämligen att de nationella myndigheterna gör en bedömning i det enskilda fallet – i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och utlänningens grundläggande rättigheter – av huruvida utlänningens personliga beteende utgör ett aktuellt, verkligt, och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

---

392 I artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80 föreskrivs rättigheter i fråga om anställning för turkiska arbetstagare respektive för deras familjemedlemmar som fått tillstånd att förena sig med dem.

393 Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44)

Mot bakgrund av det ovan anförda finner EU-domstolen att den aktuella nationella lagstiftningen omfattas av de nederländska myndigheternas handlingsutrymme enligt artikel 14 i beslut nr 1/80. Hänvisningen till förändringar i samhällsuppfattningen och rättfärdigandegrunden ”allmän ordning” räcker emellertid inte i sig för att rättfärdiga denna lagstiftning. Den hänskjutande domstolen måste även bedöma, med beaktande av de rättigheter som följer av beslut nr 1/80, huruvida nämnda lagstiftning är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet, huruvida den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och huruvida den kräver att det, innan beslut fattas, ska göras en individuell bedömning av den berörda turkiska arbetstagarens aktuella situation.

Kapitel 2 – Tribunalen

I. Unionsrättsliga förfaranden

1. Talerätt

Beslut av den 6 september 2023, EDPS/parlamentet och rådet (T-578/22, EU:T:2023:522)

”Talan om ogiltigförklaring – Institutionell rätt – Europols behandling av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/794 – Europeiska datatillsynsmannens institutionella befogenheter – Talerätt – Talan som delvis inte kan tas upp till prövning och delvis uppenbart inte kan tas upp till prövning”

Efter att på eget initiativ ha genomfört en utredning antog Europeiska datatillsynsmannen, den 3 januari 2022, ett beslut mot Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol).[394] Genom detta beslut ålade Europeiska datatillsynsmannen Europol att, för varje bidrag som mottogs från och med den 4 januari 2022, kategorisera registrerade inom sex månader från dagen för mottagandet av bidraget, och inom tolv månader för de dataset som Europol förfogade över dagen då beslutet antogs, varefter Europol var skyldig att radera dessa uppgifter.

Den 8 juni 2022 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd den ändrade Europolförordningen.[395] I två övergångsbestämmelser[396] i den förordningen angavs dels villkor för hur Europol, inom en angiven frist, skulle kategorisera de dataset som man förfogade över när den ändrade Europolförordningen trädde i kraft, dels enligt vilka villkor och förfaranden det var tillåtet att, till stöd för en pågående brottsutredning, behandla personuppgifter som Europol mottagit före den 28 juni 2022 och som inte motsvarade någon av de kategorier av registrerade som förtecknades i bilaga II till den ändrade Europolförordningen.

Europeiska datatillsynsmannen ansåg att de angripna bestämmelserna åsidosatte dess oberoende och befogenheter i egenskap av tillsynsmyndighet, och var av uppfattningen att dessa bestämmelser retroaktivt legaliserade Europols omtvistade praxis för uppgiftslagring, och i praktiken innebar att beslutet av den 3 januari 2022 ogiltigförklarades. Europeiska datatillsynsmannen väckte därför talan om ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna med åberopande av artikel 263 FEUF. Europeiska datatillsynsmannen gjorde gällande att den skulle anses ha talerätt enligt artikel 263 FEUF eftersom den måste kunna föra talan vid domstol för att försvara sina institutionella befogenheter, särskilt sitt oberoende i egenskap av tillsynsmyndighet.

Detta är första gången Europeiska datatillsynsmannen har väckt talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av en lagstiftningsakt som antagits av rådet och parlamentet. Målet ger bland annat

---

394 Med stöd av artikel 43.3 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF (EUT L 135, 2015, s. 53) (nedan kallad den ursprungliga Europolförordningen).

395 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/991 av den 8 juni 2022 vad gäller Europols samarbete med privata parter, Europols behandling av personuppgifter till stöd för brottsutredningar och Europols roll inom forskning och innovation (EUT L 169, 2022, s. 1) (nedan kallad den ändrade Europolförordningen), varigenom den ursprungliga Europolförordningen ändrats.

396 Artiklarna 74a och 74b i den ändrade Europolförordningen (nedan kallade de angripna bestämmelserna).

upphov till frågan om huruvida tribunalen är behörig att pröva denna talan, huruvida domen parlamentet/rådet (C-70/88)[397] kan tillämpas analogt i förevarande fall, och huruvida Europeiska datatillsynsmannen, som likställs med en juridisk person, är direkt berörd av de angripna bestämmelserna i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

Tribunalens bedömning

Tribunalen prövar i ett första steg huruvida den är behörig att pröva den talan som väckts av Europeiska datatillsynsmannen, och påpekar inledningsvis att Europeiska datatillsynsmannen varken förekommer bland de sökande som nämns i artikel 263 andra och tredje styckena FEUF[398] eller i förteckningen över institutioner i artikel 13.1 FEU.[399] Tribunalen noterar vidare att även om artikel 263 första stycket FEUF uttryckligen hänvisar till unionens organ och byråer i förteckningen över upphovsmän till rättsakter vars lagenlighet kan ifrågasättas inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, gäller detta inte artikel 263 andra och tredje styckena FEUF. Europeiska datatillsynsmannens ställning som oberoende tillsynsmyndighet stadfästs visserligen både i EUF-fördraget och i stadgan,[400] men denna myndighet inrättades som ett unionsorgan genom en sekundärrättsakt och inte genom primärrätten.[401] Detta innebär att trots att Europeiska datatillsynsmannen är ett unionsorgan med särskild ställning är den inte en unionsinstitution, och den kan under alla omständigheter inte anses ingå bland de sökande som avses i artikel 263 andra och tredje styckena FEUF. Tribunalen konstaterar slutligen att eftersom domstolen har exklusiv behörighet att pröva en talan enligt artikel 263 FEUF som väcks av en unionsinstitution mot en lagstiftningsakt,[402] och eftersom Europeiska datatillsynsmannen varken är en sådan institution eller en sådan sökande som avses i artikel 263 andra och tredje styckena FEUF, är den behörig att pröva förevarande talan.

Tribunalen undersöker i ett andra steg huruvida Europeiska datatillsynsmannen kan ha talerätt enligt den rättspraxis som följer av domen parlamentet/rådet (C-70/88). Europeiska datatillsynsmannen har åberopat denna dom till stöd för sin uppfattning att den ska anses ha en särskild talerätt för att kunna tillvarata sina institutionella befogenheter. Tribunalen noterar härvidlag att i nyssnämnda dom konstaterade domstolen att parlamentet inte hade möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolarna mot rättsakter som antagits av andra institutioner och som kunde kränka parlamentets egna befogenheter, och valde att fylla denna lucka genom att tillämpa den allmänna principen om institutionell jämvikt. Europeiska datatillsynsmannen kan däremot väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom denne är ett organ som inrättats genom en

---

397 Dom av den 22 maj 1990, ***Parlamentet/rådet*** (C-70/88, EU:C:1990:217).

398 Enligt denna bestämmelse är domstolen behörig att pröva en talan som väcks dels av en medlemsstat, av Europaparlamentet, av rådet eller av kommissionen, dels av revisionsrätten, Europeiska centralbanken eller Regionkommittén.

399 De sju institutioner som det hänvisas till i denna bestämmelse är parlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten.

400 Enligt artikel 16.2 FEUF och artikel 8.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) ska oberoende myndigheter kontrollera att bestämmelser om skydd för enskilda personer när det gäller behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer.

401 Artikel 41.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1).

402 Enligt artikel 5.1 b i stadgan för Europeiska unionens domstol.

sekundärrättslig unionsrättsakt och kan likställas med en juridisk person. Tribunalen preciserar också att även om Europeiska datatillsynsmannen har en särskild ställning som erkänns såväl i EUF-fördraget som i stadgan, och inrättandet av oberoende tillsynsmyndigheter är av avgörande betydelse för att värna skyddet av enskildas personuppgifter, får den omständigheten att Europeiska datatillsynsmannen ska utöva sina uppgifter på ett oberoende sätt inte medföra att unionslagstiftarens befogenheter i praktiken begränsas.[403] Europeiska datatillsynsmannen är följaktligen skyldig att utöva sina uppdrag och befogenheter helt oberoende, och inom ramen för och i enlighet med de lagstiftningsakter som antagits gemensamt av parlamentet och rådet ska den kontrollera att bestämmelserna om skydd för enskilda personer iakttas när unionens institutioner, organ och byråer behandlar personuppgifter. Tribunalen drar härav slutsatsen att domen parlamentet/rådet (C-70/88) inte kan tillämpas analogt på Europeiska datatillsynsmannen, som inte kan tillerkännas talerätt enligt den domen utan ska anses vara en sökande som måste uppfylla de sakprövningsförutsättningar som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

I ett tredje steg undersöker tribunalen, inom ramen för sin prövning av huruvida Europeiska datatillsynsmannen har talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF huruvida denne, i egenskap av unionsorgan, kan likställas med en juridisk person i den mening som avses i denna artikel. Tribunalen finner härvidlag att principen om en effektiv domstolsprövning och rättsstatsprincipen talar för att denna bestämmelse ska tolkas så, att ett unionsorgan, såsom Europeiska datatillsynsmannen, ska anses ha rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna i egenskap av ”juridisk person”, förutsatt att den är direkt och personligen berörd av dessa i den mening som avses i nyssnämnda artikel 263 FEUF. En sådan juridisk person kan nämligen lika väl som någon annan person eller enhet se sina rättigheter eller intressen påverkas negativt av en unionsrättsakt och måste således – med iakttagande av dessa villkor – kunna väcka talan om ogiltigförklaring av en sådan rättsakt.

Vad gäller kravet på att den juridiska personen ska vara direkt berörd, erinrar tribunalen om att detta krav är uppfyllt när två kumulativa villkor är för handen. För det första, vad gäller villkoret att de angripna bestämmelserna ska ha en inverkan på Europeiska datatillsynsmannens rättsliga ställning, framhåller tribunalen att Europeiska datatillsynsmannen ska ansvara för tillsynen av hur unionens institutioner, organ och byråer tillämpar relevanta bestämmelser om skydd av personuppgifter.[404] I förevarande fall ändrar de angripna bestämmelserna den ursprungliga Europolförordningen och påverkar således inte arten eller omfattningen av de uppgifter som Europeiska datatillsynsmannen har tilldelats genom unionslagstiftningen. Även om det regelverk som Europeiska datatillsynsmannen har till uppgift att kontrollera har ändrats är detta inte fallet vad gäller dess befogenheter, eftersom formerna för hur Europeiska datatillsynsmannen lagligen kan utöva dessa befogenheter inte har ändrats som sådana. Följaktligen är Europeiska datatillsynsmannen inte direkt berörd av de angripna bestämmelserna, eftersom dess rättigheter, skyldigheter och befogenheter inte påverkas av dessa bestämmelser. Vad gäller de angripna bestämmelsernas inverkan på beslutet av den 3 januari 2022 noterar tribunalen att det rör sig om ett administrativt beslut som inte kan påverka lagstiftningsakter såsom den ändrade Europolförordningen, och inte heller dess innehåll.

För det andra, vad gäller kravet om utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka de angripna bestämmelserna riktar sig och som ska genomföra dem, påpekar tribunalen att dessa

---

403 Såsom föreskrivs i artiklarna 14.1 och 16.1 FEU.

404 Enligt artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 2018, s. 39), och artikel 43.1 i den ursprungliga Europolförordningen.

bestämmelser ger Europol ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Dessa bestämmelser är därför inte av rent automatisk karaktär och följer inte enbart av den unionslagstiftning som Europeiska datatillsynsmannen omfattas av, utan att några mellanliggande regler tillämpas.

Eftersom de angripna bestämmelserna inte direkt påverkar Europeiska datatillsynsmannens rättsliga ställning, och eftersom villkoren avseende att den ska vara direkt berörd och personligen berörd av den akt som avses med talan om ogiltigförklaring är kumulativa, finner tribunalen att talan ska avvisas.

Beslut av den 20 september 2023, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (T-706/22, EU:T:2023:579)

”Talan om ogiltigförklaring – Folkhälsa – Upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror – Direkt berörd – Villkoret personligen berörd ej uppfyllt – Avvisning”

Nicoventures Trading, en av sökandena, bildades år 2011 inom koncernen British American Tobacco. Bolaget utvecklar och saluför rökfria innovativa produkter, däribland upphettade tobaksvaror. Nicoventures Trading säljer dessa varor till andra bolag i koncernen, däribland de övriga sökandena, vilka distribuerar eller har för avsikt att distribuera varorna på marknaden i fjorton medlemsstater.

Den 29 juni 2022 antog kommissionen det delegerade direktivet 2022/2100[405] (nedan kallat den angripna rättsakten) om ändring av direktiv 2014/40[406] vad gäller upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror. Den angripna rättsakten medför att saluföring av upphettade tobaksvaror med en karakteristisk smak förbjuds och att upphettade tobaksvaror för rökning som inte har någon karakteristisk smak omfattas av samma märkningskrav som vissa andra tobaksvaror för rökning, nämligen cigaretter, rulltobak och tobak för vattenpipa. Medlemsstaterna ska vidta de införlivandeåtgärder som är nödvändiga för att tillämpa dessa nya förbud och skyldigheter före den 23 oktober 2023.

Sökandena väckte talan vid tribunalen och yrkade ogiltigförklaring av den angripna rättsakten. De gjorde gällande att den angripna rättsakten påverkar deras rättsliga ställning negativt.

Genom sitt beslut avvisar tribunalen talan med motiveringen att sökandena inte är personligen berörda av den ifrågasatta rättsakten.

Tribunalens bedömning

Inledningsvis erinrar tribunalen om att alla fysiska eller juridiska personer enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

Eftersom den angripna rättsakten, som är en regleringsakt, medför genomförandeåtgärder och därför inte omfattas av det sista fallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF, prövar tribunalen huruvida

---

405 Kommissionens delegerade direktiv (EU) 2022/2100 av den 29 juni 2022 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU vad gäller upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror (EUT L 283, 2022, s. 4).

406 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1).

sökandena är direkt och personligen berörda av rättsakten i den mening som avses i det andra alternativet i denna bestämmelse.

Vad gäller villkoret direkt berörd erinrar tribunalen först om de två kriterier som ska vara uppfyllda samtidigt och konstaterar därefter att sökandena omfattas av ett förbud och av skyldigheter som följer direkt av den angripna rättsakten, oberoende av om rättsakten medför genomförandeåtgärder, det vill säga åtgärder för införlivande. De införlivandeåtgärder som föreskrivs i den angripna rättsakten är nämligen endast nödvändiga för att dessa förbud och skyldigheter ska kunna tillämpas fullt ut i medlemsstaternas rättsordningar, utan att medlemsstaterna har någon befogenhet att göra en självständig bedömning, eftersom den angripna rättsakten inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt medlemsstaterna i dessa avseenden. Sökandena ska således anses vara direkt berörda av den angripna rättsakten.

Vad gäller frågan huruvida de är personligen berörda erinrar tribunalen om att en fysisk eller juridisk person kan vara personligen berörd av en rättsakt med allmän giltighet, vilken därmed har beslutskaraktär i förhållande till dem, om rättsakten påverkar en fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för denne eller på grund av en faktisk situation som särskiljer denne från alla andra personer och därigenom individualiserar denne på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till.

Först konstaterar tribunalen att de godkännanden, rapporteringar och anmälningar som krävs enligt direktiv 2014/40, innan tobaksvaror släpps ut på marknaden, och som sökandena har åberopat, inte innebär att det är möjligt att fastställa att de är personligen berörda av den angripna rättsakten.

För det första anser tribunalen i detta hänseende att den omständigheten att de aktörer som rapporterat uppgifter eller ingett anmälningar eller de som innehade tillstånd var identifierbara vid den tidpunkt då den angripna rättsakten antogs inte i sig är tillräcklig för att fastställa att dessa aktörer är personligen berörda.

För det andra är inte heller antalet fysiska eller juridiska personer som berörs av den angripna rättsakten avgörande.

För det tredje innebär det absoluta förbud mot saluföring av upphettade tobaksvaror med karakteristiska smaker som följer av den angripna rättsakten visserligen nödvändigtvis att vissa av sökandenas godkännanden kommer att ifrågasättas, men dessa godkännanden kan ändå inte anses kännetecknа och individualisera deras innehavares ställning i förhållande till den angripna rättsakten som om rättsakten hade riktats till dem. Verkningarna av den angripna rättsakten är nämligen desamma såväl för aktörer som har erhållit ett godkännande som för aktörer som har rapporterat uppgifter eller ingett anmälningar enligt direktiv 2014/40, samt för aktörer som ännu inte har erhållit godkännande, rapporterat uppgifter eller ingett en anmälan men som har för avsikt att släppa ut sådana varor på marknaden. Vidare uppfyller godkännandena, rapporteringen av uppgifter och anmälningarna objektiva krav, vilka fastställts på ett allmänt och abstrakt sätt för samtliga aktörer, utan något inslag av ensamrätt för de berörda aktörerna. Slutligen föreskrivs i direktiv 2014/40 att villkoren för saluföring av tobaksvaror som omfattas av direktivets tillämpningsområde kan preciseras eller ändras genom olika delegerade akter. Detta innebär att godkännanden och försäljningsrättigheter inte kan anses ha förvärvats på obestämd tid.

För det fjärde saknar det betydelse att sökandena inte befinner sig i samma situation som aktörer i tidigare och senare led i produktions- och distributionskedjan för de aktuella varorna. Sökandena måste nämligen visa att de berörs på grund av en viss egenskap eller en faktisk situation som är utmärkande för dem och som särskiljer dem på motsvarande sätt som den till vilken ett beslut är riktat.

Härefter underkänner tribunalen sökandenas argument att den angripna rättsakten väsentligt skadar deras konkurrensställning. Det räcker nämligen inte att vissa aktörer berörs mer än andra i

ekonomiskt hänseende av en allmängiltig rättsakt för att särskilja dessa aktörer från andra aktörer, när tillämpningen av rättsakten sker mot bakgrund av en objektivt fastställd situation. Enbart den omständigheten att en fysisk eller juridisk person kan förlora en betydande inkomstkälla till följd av en ny lagstiftning bevisar inte heller att personen befinner sig i en särskild situation. Denna omständighet räcker inte heller för att visa att denna lagstiftning berör vederbörande personligen, utan denna person måste lägga fram bevisning för omständigheter som visar att den skada som vederbörande påstår sig ha lidit innebär att denne kan särskiljas från alla andra ekonomiska aktörer som berörs av nämnda lagstiftning på samma sätt som personen i fråga.

2. Talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar

Dom av den 28 juni 2023, IMG/kommissionen (T-752/20, EU:T:2023:366)

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Olafs utredningar – Läckor till pressen – Ekonomisk och ideell skada – Orsakssamband – Ansvar för läckor – Tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter – Sekretess för juridisk rådgivning”

International Management Group (IMG) är enligt sina stadgar en internationell organisation. IMG har som mål att göra det möjligt för de stater som deltar i återuppbyggnaden av Bosnien-Hercegovina att ha en särskild enhet för detta ändamål. IMG har i samband med sin verksamhet, som över tid har ökat i omfattning, ingått flera avtal med Europeiska kommissionen, bland annat med tillämpning av systemet för genomförande av Europeiska unionens budget, så kallad ”indirekt eller gemensam förvaltning”.

Efter att ha genomfört en utredning av IMG:s rättsliga ställning upprättade Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), den 9 december 2014, en slutrapport, i vilken Olaf fann att IMG inte är en ”internationell organisation”, i den mening som avses i unionens budgetregler och att denna organisation inte ens kan anses vara en egen juridisk person.

Strax efter det att rapporten hade utarbetats överlämnades den till de juridiska mottagarna, det vill säga de behöriga nationella myndigheterna och kommissionen. Rapportens innehåll läckte därefter ut till pressen. Den 13 februari 2015 offentliggjordes informationen om rapportens innehåll i tidskriften Der Spiegel, och den 11 december 2015 offentliggjordes rapporten på webbplatsen för tidningen New Europe. Kommissionens undersökningar gjorde det inte möjligt att identifiera läckans ursprung.

IMG väckte talan om ersättning för den ekonomiska och ideella skada som organisationen ansåg sig ha lidit till följd av att Olafs rapport hade läckt ut till pressen på grund av kommissionens och Olafs rättsstridiga agerande.

Tribunalen ogillar talan och preciserat vilka villkor som måste vara uppfyllda för att det ska kunna fastställas att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter på grund av en unionsinstitutions underlåtenhet. Tribunalen preciserar vidare hur omfattande aktsamhetsplikten är i sådana sammanhang, särskilt med avseende på vilka åtgärder den unionsinstitution som har till uppgift att säkerställa sekretessen bör vidta med anledning av att en handling har lämnats ut till pressen.

Tribunalens bedömning

Den rättsstridighet som IMG har gjort gällande grundar sig på ett påstående att kommissionen har åsidosatt sin omsorgsplikt och aktsamhetsplikt genom att underlåta att agera. Enligt IMG borde kommissionen offentligt ha fördömt att Olafs rapport läckt ut. Kommissionen borde vidare ha stoppat den spridning av falska uppgifter som orsakats av nämnda läcka samt korrigerat dessa uppgifter. Tribunalen finner att denna invändning saknar stöd.

När det gäller omsorgsplikten konstaterar tribunalen att den specifikt avser de skyldigheter som unionens institutioner har gentemot sina tjänstemän och övriga anställda, bland annat genom att den innebär att de sistnämndas individuella intressen ska beaktas. Förevarande fall rör emellertid inte förhållandet mellan unionsadministrationen och en av dess tjänstemän eller övriga anställda. Omsorgsplikten är följaktligen inte tillämplig.

Vad gäller åsidosättandet av aktsamhetsplikten erinrar tribunalen inledningsvis om att unionen endast kan ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar om den person som anser sig ha lidit en skada visar att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter. Frågan huruvida en överträdelse är tillräckligt allvarlig är beroende av det utrymme för skönsmässig bedömning som den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som har brutit mot denna regel har och av huruvida den uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, bland annat med hänsyn till graden av klarhet och precision hos regeln i fråga, svårigheterna att tolka eller tillämpa den samt hur komplex situationen den har att reglera. Unionsinstitutionernas underlåtenhet kan endast ge upphov till skadeståndsansvar för unionen i den mån institutionerna har åsidosatt en lagstadgad skyldighet att agera som följer av en unionsrättslig bestämmelse.

Prövningen av huruvida en institution, genom en underlåtenhet, har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter innebär att det ska fastställas huruvida tre villkor är uppfyllda, nämligen, för det första, att det föreligger en rättslig skyldighet att agera, för det andra, att unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga har ett utrymme för skönsmässig bedömning och, för det tredje, att unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga uppenbart och klart har överskridit gränserna för detta utrymme.

Tribunalen påpekar att i förevarande fall har IMG inte visat att kommissionen var bunden av en rättslig skyldighet att agera. Tribunalen påpekar i detta sammanhang att det åsidosättande av aktsamhetsplikten som IMG har gjort gällande har ett nära samband med förordning nr 883/2013[407] och att kommissionen enligt denna förordning är skyldig att säkerställa att sekretessen i Olafs utredningar iakttas. Trots denna skyldighet kan kommissionens aktsamhetsplikt emellertid inte ålägga den – om den inte har brutit mot denna sekretess och om den inte kan hållas ansvarig för att Olafs rapport har läckt ut till pressen – en skyldighet att agera på det sätt som IMG önskar i förevarande fall, nämligen genom att fördöma att uppgifter om en sådan utredning har läckt ut till pressen och att ta avstånd från de uppgifter som publicerats. Aktsamhetsplikten har nämligen inte den räckvidd som IMG tillskriver den. Det som utgör ett åsidosättande av tystnadsplikten är att uppgifter från denna rapport har läckt ut till pressen. Det har dock inte styrkts att kommissionen har ansvar för att så har skett.

Den underlåtenhet som IMG i detta fall vill lägga kommissionen till last omfattas däremot ej. Tribunalen tillägger att även om man antar att det förelåg en lagstadgad skyldighet för kommissionen att agera på grund av sin aktsamhetsplikt, så kan det inte anses att det åsidosättande av denna plikt som IMG gör gällande utgör en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.

Tribunalen preciserar i detta sammanhang att om det föreligger en sådan skyldighet, så ska aktsamhetsplikten tolkas så, att om en sekretessbelagd handling har läckt ut och det inte har visats

---

407 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 2013, s. 1).

att den berörda institutionen är ansvarig därför, så ankommer det på denna institution att inte förvärra den skada som skulle kunna följa av att sekretessen brutits.

En sådan skyldighet att agera för att inte förvärra den skada som orsakats av ett åsidosättande av sekretessen som inte kan tillskrivas den berörda institutionen följer emellertid inte av förordning nr 883/2013. Genom att det i nämnda förordning föreskrivs att de berörda institutionerna ska se till att den sekretess som gäller för Olafs utredningar respekteras, fastställs nämligen en skyldighet för dessa institutioner att säkerställa att innehållet i Olafs utredningar förblir konfidentiellt. Om sekretessen inte har iakttagits och utlämnandet inte har sitt ursprung i den berörda institutionen, ålägger förordningen däremot inte institutionen någon skyldighet att fördöma en läcka, att stoppa spridningen av de aktuella uppgifterna eller att korrigera felaktiga uppgifter. Sådana skyldigheter kan inte anses ingå i skyldigheten att säkerställa sekretessen i Olafs utredningar. Eftersom denna sekretess har brutits, har kommissionens skyldighet att säkerställa att den iakttas inte längre något ändamål. Tribunalen påpekar vidare, för det första, att ett eventuellt krav på att fördöma en läcka ligger utanför skyldigheten att säkerställa att sekretessen iakttas, för det andra, att det i ett sådant fall är omöjligt för kommissionen att stoppa spridningen av uppgifter från Olafs rapport till följd av en sådan läcka till pressen och, för det tredje, att även om det antas att vissa av de uppgifter som spreds är felaktiga, så kan korrigeringen av dem inte återupprätta deras konfidentiella karaktär, vilken definitivt har brutits.

3. Unionsdomstolens behörighet[408]

Dom av den 26 juli 2023, Stockdale/rådet m.fl. (T-776/20, EU:T:2023:422)

”Talan om ogiltigförklaring och skadestånd – Internationellt kontraktsanställd hos Europeiska unionens särskilda representant i Bosnien och Hercegovina – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Uppsägning av anställningsavtalet till följd av Förenade kungarikets utträde ur unionen – Unionsdomstolens behörighet – Tvistens avtalsrättsliga art – Skiljedomsklausul och prorogationsklausul saknas – Artiklarna 263 FEUF, 268 FEUF, 272 FEUF och 274 FEUF – Förordning (EU) nr 1215/2012 – Upptagande till prövning – Identifiering av svarandeparterna – Begreppet unionsorgan eller unionsbyrå – Delvis bristande behörighet och delvis avvisning”

Sökanden är medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och hade befattningen som chef för finanser och administration hos Europeiska unionens särskilda representant (nedan kallad den särskilda representanten) i Bosnien och Hercegovina mellan år 2006 och den 31 december 2020, och han hade av den anledningen ingått 17 avtal om visstidsanställning med denna särskilda representant. Till följd av avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen och Euratom,[409] vilket trädde i kraft den 1 februari 2020 och i vilket det föreskrevs en övergångsperiod som upphörde den 31 december 2020, antog den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina ett beslut om uppsägning av sökandens sista anställningsavtal från och med det datumet.

Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring och skadestånd, som väcktes mot Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och den särskilda representanten i

---

408 Under dena rubrik ska även beslut av den 6 september 2023, ***EDPS/parlamentet och rådet*** (T-578/22, EU:T:2023:522) nämnas, vilket presenteras ovan under rubrik I.1 Talerätt.

409 Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7).

Bosnien och Hercegovina, yrkade sökanden, i första hand, att tribunalen skulle ogiltigförklara beslutet om uppsägning och besluta om ersättning för den skada som han har lidit till följd av detta beslut. Han yrkade även att tribunalen skulle omvandla hans avtalsförhållande till ett avtal om tillsvidareanställning, och besluta om ersättning för den skada som han har lidit till följd av att det inte har antagits tydliga tjänsteföreskrifter som är tillämpliga på honom. Sökanden yrkade dessutom i andra hand att tribunalen skulle fastställa att unionen har ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, för det fall hans förstahandsyrkanden ogillades.

Svarandena har genom ansökningar framställt invändningar om bristande behörighet och om rättegångshinder, och tribunalen prövar dessa ansökningar innan målet avgörs i sak och bifaller dessa delvis. Av den anledningen uttalar sig tribunalen om flera nya frågeställningar. Först slår den fast att när ett mål avseende en avtalsrättslig tvist som rör unionen väcks vid tribunalen, då det aktuella avtalet inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för tribunalen, är den fortfarande behörig att kontrollera lagenligheten av de rättsakter som antas av enheter som hör till unionen[410] och ta ställning till unionens skadeståndsansvar,[411] om ingen behörig nationell domstol går att identifiera på grundval av avtalet eller Bryssel Ia-förordningen.[412] Tribunalen identifierar därefter den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina som det unionsorgan som har antagit beslutet om uppsägning. Vad slutligen beträffar kravet på ersättning för den skada som påstås ha uppkommit på grund av att det saknas ett allmänt regelverk som är tillämpligt på anställda som hör till Gusp, anser tribunalen att det är rådet som är behörigt att i förekommande fall anta ett sådant regelverk.

Tribunalens bedömning

För det första undersöker tribunalen huruvida den är behörig att pröva de yrkanden som avser beslutet om uppsägning respektive raden av avtal om visstidsanställning.

Inledningsvis konstaterar tribunalen att de krav som sökanden har framställt inom ramen för dessa yrkanden är av avtalsrättslig art. Uppsägningsbeslutet har ett direkt samband med det aktuella avtalet, och kraven på att anställningsförhållandet ska omvandlas till ett avtal om tillsvidareanställning grundar sig på samtliga de på varandra följande avtalen om visstidsanställning som ingicks mellan sökanden och den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina. Tribunalen slår fast att den inte är behörig att pröva yrkandena enligt artikel 272 FEUF, eftersom det saknas en skiljedomsklausul i avtalen om visstidsanställning, vilket gör att dessa yrkanden, i enlighet med artikel 274 FEUF, i princip omfattas av de nationella domstolarnas behörighet.

Tribunalen erinrar om att när unionsdomstolen, inom ramen för en avtalsrättslig tvist, avstår från att utöva den behörighet som den har tilldelats genom artiklarna 263 och 268 FEUF, är emellertid syftet att säkerställa en enhetlig tolkning av dessa bestämmelser i förhållande till artiklarna 272 och 274 FEUF och följaktligen att bevara sammanhanget i unionens domstolssystem, vilket utgörs av ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för kontroll av huruvida de rättsakter som antas av unionens institutioner, organ och byråer är lagenliga respektive för ersättning av de skador som har orsakats av unionen. Inom ramen för en avtalsrättslig tvist kan unionsdomstolen följaktligen inte avstå från att utöva behörighet som den har tilldelats genom EUF-fördraget, om det får till följd att

---

410 Enligt artikel 263 FEUF.

411 Enligt artikel 268 FEUF.

412 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EUT L 351, 2012, s. 1) (nedan kallad Bryssel Ia-förordningen).

unionens rättsakter eller ett yrkande om ersättning för skada som orsakats av unionen inte kan bli föremål för någon domstolsprövning, vare sig av unionsdomstolen eller av medlemsstaternas domstolar.

Trots att yrkandena i förevarande fall är av avtalsrättslig art, kontrollerar tribunalen, för att säkerställa att det finns en effektiv domstolsprövning, under dessa förhållanden att sökanden kan framställa sådana krav vid en domstol i en medlemsstat. Detta är skälet till att tribunalen inledningsvis underkänner svarandenas argument om att dessa yrkanden skulle kunna omfattas av de bosniska domstolarnas behörighet. På samma sätt kan tribunalen inte godta argumentet om att sökanden hade möjlighet att vända sig till den skiljedomstol som föreskrivs i det aktuella avtalet, eftersom det inte kan komma i fråga att en sådan skiljedomstol är behörig med uteslutande av behörigheten för unionsdomstolen eller medlemsstaternas domstolar.

Eftersom innehållet i det aktuella avtalet vidare inte gör det möjligt att identifiera en domstol i en medlemsstat som är behörig att pröva de aktuella yrkandena, erinrar tribunalen om att unionslagstiftaren antog Bryssel Ia-förordningen, som är tillämplig i förevarande fall. Beslutet om uppsägning utgör inte en handling som avser utövandet av offentliga maktbefogenheter,[413] utan det har sin grund i det aktuella avtalet. De aktuella yrkandena hör således till privaträttens område, och eftersom de avser en tvist av avtalsrättslig art, som anses omfattas av de nationella domstolarnas principiella behörighet, undersöker tribunalen huruvida bestämmelserna i Bryssel Ia-förordningen gör det möjligt att identifiera en domstol i en medlemsstat som är behörig att pröva dessa yrkanden.

I det avseendet påpekar tribunalen att den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina var sökandens arbetsgivare, och att eftersom det inte finns någon domstol i en medlemsstat som är behörig att pröva de aktuella yrkandena, vilka avser avtalet, bör den allmänna bestämmelsen i Bryssel Ia-förordningen i princip tillämpas, i vilken det föreskrivs att ”[o]m svaranden inte har hemvist i en medlemsstat bestäms domstolarnas behörighet i varje medlemsstat i enlighet med den medlemsstatens lag …”.[414]

Tribunalen framhåller dock att en tillämpning av denna bestämmelse skulle innebära att den eventuella behörigheten för en nationell domstol är slumpartad, eftersom det är lagstiftningen i varje medlemsstat som avgör huruvida en sådan talan kan väckas vid domstolarna i den medlemsstaten, med den eventuella följden att det i slutändan inte finns någon domstol i en medlemsstat som är behörig. Tribunalen anser att denna följd är särskilt trolig i förevarande fall, eftersom sökanden, i likhet med den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, har hemvist i ett tredjeland och det inte är uppenbart att förevarande tvist har någon anknytning till en medlemsstat.

Eftersom tribunalen, inom ramen för en avtalsrättslig tvist som unionen är part i, inte kan avstå från att utöva behörighet som den har tilldelats genom artiklarna 263 och 268 FEUF, om det får till följd att unionens rättsakter eller ett yrkande om ersättning för skada som orsakats av unionen inte kan bli föremål för någon domstolsprövning, prövar tribunalen huruvida de krav som har framställts inom ramen för de aktuella yrkandena omfattas av den behörighet som tribunalen har enligt dessa bestämmelser.

I det avseendet är tribunalen, inom ramen för det första yrkandet, behörig på grundval av artikel 263 FEUF att pröva både det krav som avser kontroll av lagenligheten av beslutet om uppsägning, vilket är ett beslut fattat av en enhet som hör till unionen och som har inrättats enligt

---

413 I den mening som avses i artikel 1.1 i Bryssel Ia-förordningen.

414 Artikel 6.1 i Bryssel Ia-förordningen.

fördragen, nämligen den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, och behörig på grundval av artikel 268 FEUF att pröva kravet på ekonomisk ersättning för den ideella och ekonomiska skada som sökanden påstås ha lidit till följd av detta beslut.

Vad däremot beträffar sökandens krav som syftar till att tribunalen ska besluta om att sökanden ska återinträda i tjänst bland personalen hos den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, avstår tribunalen från att utöva sin behörighet, eftersom unionsdomstolen, även i samband med en skadeståndstalan, i princip inte kan utfärda förelägganden gentemot en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå eftersom detta skulle innebära ett intrång i förvaltningsmyndighetens behörighet. Även om bestämmelserna i EUF-fördraget som avser unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar på vissa villkor tillåter beviljandet av ersättning in natura, vilken kan ta formen av ett föreläggande att göra något eller inte göra något, som kan få svarandeinstitutionen att agera på ett visst sätt, kan ett sådant scenario endast komma i fråga i särskilda fall, där sökanden åberopar en skada som inte kan gottgöras fullt ut genom skadestånd, och vars särdrag kräver att det utfärdas ett föreläggande om att göra något eller inte göra något, särskilt om ett sådant föreläggande syftar till att få det förhållande som ligger till grund för en skada, som har fortsatta verkningar, att upphöra, vilket inte är fallet i förevarande mål.

Vad vidare beträffar det andra yrkandet, avvisar tribunalen detta yrkande i sin helhet, på grund av att den saknar behörighet. Tribunalen är nämligen inte behörig att pröva ansökan om föreläggande riktat till den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, i egenskap av sökandens arbetsgivare, vilken syftar till att sökandens anställningsavtal ska omvandlas till ett avtal om tillsvidareanställning. Eftersom det krav som syftar till att tribunalen ska fastställa att svarandena åsidosatte sina avtalsförpliktelser inte har framställts till stöd för ett yrkande om ogiltigförklaring eller ett yrkande om skadestånd, ska detta krav anses endast syfta till att tribunalen ska ta ställning genom en allmän eller principiell förklaring, vilket inte omfattas av den behörighet som tribunalen har enligt fördragen.

För det andra, vad beträffar invändningen om rättegångshinder som avser identifieringen av svaranden eller svarandena, erinrar tribunalen – vad gäller det första yrkandet, i den mån som tribunalen är behörig att pröva detta yrkande, i den del det syftar till att beslutet om uppsägning ska ogiltigförklaras och i den del det avser ekonomisk ersättning för den ideella och ekonomiska skada som nämnda beslut påstås ha orsakat – om att en talan om ogiltigförklaring således måste riktas mot den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som har antagit den aktuella rättsakten, och att den, vad beträffar unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, är behörig att avgöra tvister om ersättning för skador som orsakats av unionen, vilken företräds vid tribunalen av den institution, det organ eller den byrå som påstås ha orsakat den skadeståndsgrundande händelsen.

I förevarande fall avser det första yrkandet beslutet om uppsägning, vilket kan tillskrivas den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, och tribunalen undersöker därför huruvida den särskilda representanten kan betecknas som ett unionsorgan eller en unionsbyrå som kan vara svarande inom ramen för den talan om ogiltigförklaring och om utomobligatoriskt skadestånd som är i fråga i förevarande mål.

Tribunalen påpekar att en enhet eller struktur som ingår i, eller verkar inom, unionens organisatoriska ramverk kan anses utgöra ett unionsorgan eller en unionsbyrå, om enheten eller strukturen, mot bakgrund av de bestämmelser som reglerar dess ställning, har tillräcklig rättskapacitet för att kunna anses vara ett självständigt unionsorgan och kunna ha ställning som svarande. I synnerhet ska enheten eller strukturen anses vara ett unionsorgan eller en unionsbyrå om den har ett mandat som är oupplösligt förbundet med unionens funktionssätt och är juridiskt åtskild från unionens befintliga institutioner, organ och byråer.

Den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina har ett sådant mandat, eftersom denne utsågs av rådet för att utöva ett ”mandat för särskilda politiska frågor”.[415] Vidare, även om denna särskilda representant ska ansvara för uppdragets genomförande och handla under ledning av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, avser denna ledning inte den administrativa förvaltningen inom ramen för ett sådant uppdrag, särskilt på personalområdet. Den särskilda representanten är dessutom juridiskt åtskild från unionens övriga institutioner, organ eller byråer, eftersom denne har rättskapacitet att anordna upphandlingsförfaranden och köpa in varor, att ingå ett avtal med kommissionen om förvaltningen av dess utgifter och att ta emot personal som utstationerats av unionsinstitutionerna eller av Europeiska utrikestjänsten. Vad slutligen beträffar personaladministrationen av sina kontraktsanställda har den särskilda representanten rättskapacitet som ger denne möjlighet att agera självständigt, och av det skälet ansvarar denne för inrättandet av en stab och kan ingå avtal för att rekrytera internationell personal, som denne väljer utan att behöva få godkännande av unionens övriga institutioner, organ eller byråer, eftersom denna personal lyder direkt under den särskilda representanten.

Tribunalen konstaterar att såvitt avser förevarande mål, vilket rör frågor om personaladministration hos den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, ska denna särskilda representant likställas med de unionsorgan och unionsbyråer som kan vara svarande inom ramen för en talan om ogiltigförklaring eller om utomobligatoriskt skadestånd och att det första yrkandet kan prövas såvitt avser den särskilda representanten.

Vad vidare beträffar yrkandet om ersättning för den skada som sökanden har lidit till följd av att det inte antogs tydliga tjänsteföreskrifter som är tillämpliga på honom, finner tribunalen att all eventuell passivitet vid antagandet av allmänna anställningsvillkor för kontraktsanställda inom Gusp i allmänhet, eller vid den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina i synnerhet, ska tillskrivas rådet, vilket gör att detta yrkande kan prövas såvitt avser rådet.

Det ankommer nämligen på rådet att utforma Gusp och fatta de beslut som behövs för att fastställa och genomföra denna politik på grundval av de allmänna och strategiska riktlinjer som Europeiska rådet har fastställt. Det eventuella antagandet av ett regelverk som är tillämpligt på kontraktsanställda som har rekryterats inom ramen för Gusp hör dock till genomförandet av denna politik och omfattas därför av rådets behörighet. För övrigt noterar tribunalen att kommissionen år 2012 hade föreslagit rådet att anställningsvillkoren för övriga anställda i unionen skulle tillämpas på kontraktsanställda för uppdrag inom ramen för Gusp och hos den särskilda representanten. Tribunalen konstaterar dock att antagandet av ett regelverk som är tillämpligt på kontraktsanställda som rekryterats inom ramen för Gusp, och som är tillämpligt på internationell kontraktsanställd personal hos den särskilda representanten i Bosnien och Hercegovina, omfattas av rådets behörighet och hör till ett val som rådet ska göra, och att om detta förslag inte ledde till några åtgärder, så berodde det på att medlemsstaternas delegationer inte kom fram till någon överenskommelse inom rådet.

415 Enligt artikel 33 FEU.

II. Institutionell rätt[416]

Dom av den 7 juni 2023, TC/parlamentet (T-309/21, EU:T:2023:315)

”Institutionell rätt – Bestämmelser för kostnadsersättning och andra ersättningar till Europaparlamentets ledamöter – Ersättning för assistentstöd till parlamentsledamöter – Återkrav av felaktigt utbetalda belopp – Rimlig tidsfrist – Bevisbörda – Rätten att yttra sig – Skydd av personuppgifter – Artikel 9 i förordning (EU) 2018/1725 – Artikel 26 i stadgan”

Genom dom av den 7 mars 2019, L/parlamentet,[417] ogiltigförklarade tribunalen Europaparlamentets beslut att säga upp avtalet om anställning av L (nedan kallad den ackrediterade parlamentsassistenten), som ackrediterad parlamentsassistent. L skulle ge assistans till sökanden, TC, som var ledamot av Europaparlamentet. Anställningsavtalet sades upp med motiveringen bristande förtroende på grund av att L inte hade följt bestämmelserna om tillstånd att utöva extern verksamhet. Tribunalen konstaterade nämligen att det av handlingarna i målet framgick att sökanden inte bara hade varit medveten om den ackrediterade parlamentsassistentens externa verksamhet utan även hade tagit direkt initiativ till densamma.

Till följd av denna dom underrättade parlamentets generalsekreterare sökanden om att det hade inletts ett förfarande för återkrav av felaktigt utbetalda belopp[418] avseende det assistentstöd som sökanden hade erhållit från den ackrediterade parlamentsassistenten. Vid samma tillfälle anmodades sökanden att inom två månader inkomma med synpunkter och bevisning för att vederlägga parlamentets preliminära slutsatser om den externa verksamhet som den ackrediterade parlamentsassistenten hade ägnat sig åt och för att bevisa att denne faktiskt hade arbetat som ackrediterad parlamentsassistent. Som svar inkom sökanden med synpunkter och kompletterande bevisning till parlamentet samtidigt som han begärde att få ett antal handlingar och upplysningar från parlamentet rörande den ackrediterade parlamentsassistentens personalakt, kopior av den ackrediterade parlamentsassistentens skriftväxling med parlamentets företrädare angående sitt arbete och samtliga handlingar i det mål som hade avgjorts genom domen av den 7 mars 2019. Parlamentet biföll delvis sökandens begäran om handlingar och information.

I beslut av den 16 mars 2021 (nedan kallat det angripna beslutet) förklarade parlamentets generalsekreterare att ett penningbelopp felaktigt hade ersatts av denna institution inom ramen för den ackrediterade parlamentsassistentens anställning och att detta belopp skulle återkrävas från sökanden.[419] Därefter, den 31 mars 2021, utfärdade parlamentets generaldirektör för finans en debetnota och anmodade sökanden att betala tillbaka nämnda belopp.

Tribunalen, som haft att pröva en talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, bifaller denna talan, uttalar sig om en gäldenärs rätt att göra gällande att principen om skälig tidsfrist har åsidosatts när institutionen skickar en debetnota till gäldenären inom den frist på fem år som fastställs i budgetförordningen. Tribunalen bekräftar på nytt vikten av att principen om rätten att yttra sig iakttas

---

416 Under denna rubrik ska även dom av den 26 juli 2023, ***Stockdale/rådet m.fl.*** (T-776/20, EU:T:2023:422) nämnas, vilken presenteras under rubrik I.3 Unionsdomstolens behörighet.

417 Dom av den 7 mars 2019, ***L/Parlamentet*** (T-59/17, EU:T:2019:140).

418 Enligt artikel 68 i Europaparlamentets presidiums beslut om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets ledamotsstadga (EUT C 159, 2009, s.1) (nedan kallade tillämpningsföreskrifterna).

419 Enligt artikel 68.1 i tillämpningsföreskrifterna.

i förfaranden för återkrav av utgifter för assistentstöd till ledamöterna som parlamentet inleder gentemot sina ledamöter. Slutligen prövar tribunalen den nya frågan om möjligheten att, med stöd av rätten att yttra sig, åberopa skäl av allmänintresse för att få tillgång till personuppgifter.

Tribunalens bedömning

För det första underkänner tribunalen den grund som avser åsidosättande av principen om iakttagande av en rimlig tidsfrist, med motiveringen att parlamentet grundade det angripna beslutet på uppgifter från målet L/parlamentet, i vilket talan väcktes i april 2017.

Tribunalen erinrar härvidlag om att det i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna slås fast en princip om iakttagande av en rimlig tidsfrist, vilken utgör en integrerad del av rätten till god förvaltning, och att en rimlig tidsfrist ska iakttas i samtliga fall där föreskrifter i detta hänseende saknas men rättssäkerhetsprincipen eller skyddet för berättigade förväntningar utgör hinder för att unionsinstitutionerna eller fysiska eller juridiska personer agerar utan inskränkningar i tiden. När administrationen agerar inom den tidsfrist som särskilt föreskrivs i en rättsakt, kan det däremot inte med framgång göras gällande att de krav som följer av rätten att få sina angelägenheter behandlade inom skälig tid har åsidosatts.

I motsats till de tidigare bestämmelser[420] föreskrivs i de bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall[421] numera att utanordnaren ska skicka debetnotan omedelbart efter det att fordran fastställts och senast inom fem år från den tidpunkt då unionsinstitutionen hade kunnat göra sin fordran gällande.

Det finns således inte längre anledning att tillämpa principen om iakttagande av en rimlig tidsfrist för att bedöma den tidsfrist inom vilken debetnotan skulle sändas. Tribunalen påpekar dessutom dels att debetnotan skickades till sökanden omedelbart efter det att fordran hade fastställts i det angripna beslutet, dels att den tidpunkt då parlamentet kunde göra gällande sin fordran sammanfaller med ingivandet av ansökan i målet L/parlamentet eller med avkunnandet av domen i sistnämnda mål, vilket innebär att parlamentet har iakttagit den frist på fem år som föreskrivs i den gällande budgetförordningen.

För det andra bifaller tribunalen talan såvitt avser grunden om åsidosättande av rätten att yttra sig. Tribunalen erinrar inledningsvis om att rätten för var och en att yttra sig innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne särskilt garanteras genom tillämpningsföreskrifterna,[422] enligt vilka den berörda ledamoten ska höras innan något beslut i frågan fattas. Rätten att yttra sig innebär dessutom att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet, och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt.

---

420 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1) och kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1268/2012 av den 29 oktober 2012 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 966/2012 (EUT L 362, 2012, s. 1).

421 Artikel 98.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1).

422 Artikel 68.2 i tillämpningsföreskrifterna.

Tribunalen konstaterar att i förevarande fall har flera ansökningar om handlingar och upplysningar från sökanden till parlamentet avslagits, med förbehåll för de handlingar som rör uppsägningen av den ackrediterade parlamentsassistenten.

Tribunalen erinrar om att det på ankommer på parlamentsledamoten att – vid tvivel om huruvida medlen har använts på ett korrekt sätt när ersättning har betalats ut till en ackrediterad parlamentsassistent – visa att denna ackrediterade parlamentsassistent verkligen har arbetat för denne i samband med dennes mandat som parlamentsledamot under hela den period då denna ersättning har betalats ut. När ledamoten anmodas att lägga fram sådana bevis ska han eller hon dessutom inom den föreskrivna fristen förse parlamentet med de uppgifter som han eller hon har tillgång till. Om andra uppgifter framstår som relevanta, kan ledamoten begära att få ta del av dessa från unionens institutioner, organ och byråer som förfogar över dem, med stöd av rätten att yttra sig, under förutsättning att det rör sig om uppgifter som är nödvändiga för att denne på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna framföra sina synpunkter på det planerade återkravet. Parlamentet kan, när det mottar en sådan begäran, inte vägra att tillhandahålla de begärda uppgifterna utan att åsidosätta rätten att yttra sig, annat än om det till stöd för denna vägran kan åberopa skäl som kan anses vara berättigade med hänsyn till dels omständigheterna i det enskilda fallet, dels tillämpliga bestämmelser.

Tribunalen prövar således huruvida de skäl som parlamentet åberopade för att inte lämna ut de uppgifter som sökanden begärt verkligen är berättigade.

För det första avfärdar tribunalen de skäl som parlamentet anförde för att avslå sökandens begäran om att få ta del av ”samtliga e-postmeddelanden från åren 2015, 2016 och 2019” och den skriftväxling som sökanden haft med parlamentets behöriga avdelningar angående den ackrediterade parlamentsassistentens arbete. Tribunalen erinrar om att varje institution organiserar sitt eget arbete, med iakttagande av de regler som är tillämpliga på institutionen och som den kan föreskriva, och att parlamentet i förevarande fall kunde begränsa lagringstiden för ledamöternas e-postmeddelanden samtidigt som man gjorde det möjligt för dem att spara meddelandena i personalakter. Tribunalen ska emellertid avgöra om denna policy i förevarande fall har genomförts på ett sätt som säkerställer att rätten att yttra sig iakttas.

Tribunalen konstaterar att parlamentet, från början av år 2016, hade kännedom om en konfliktsituation mellan sökanden och den ackrediterade parlamentsassistenten vad gäller frågan huruvida assistenten verkligen hade utfört sitt arbete för sökanden i enlighet med bestämmelserna om assistentstöd till parlamentsledamöter. Sedan denna tidpunkt ålåg det således parlamentet att säkerställa lagringen av e-postmeddelanden som kunde styrka den exakta arten av den ackrediterade parlamentsassistentens arbete under uppsägningsförfarandets gång och, om förfarandet utmynnade i andra domstolsförfaranden eller administrativa förfaranden, såsom ett förfarande för återkrav, åtminstone så länge dessa andra förfaranden fortfarande pågick.

Möjligheten att göra en personlig arkivering kan dessutom inte medföra att parlamentet befrias från sin skyldighet att säkerställa lagring av alla relevanta e-postmeddelanden för att visa att en ackrediterad parlamentsassistent, i enlighet med de regler som institutionen har uppställt för sin egen verksamhet, faktiskt och uteslutande har utfört sitt arbete för den parlamentsledamot som han eller hon är anställd hos, och som har ett direkt samband med ledamotens mandat. Tribunalen tillägger att denna möjlighet inte heller kan befria parlamentet från skyldigheten att lämna ut de på detta sätt lagrade e-postmeddelandena när den berörda parlamentsledamoten, med tillämpning av rätten att yttra sig, vilken är av grundläggande betydelse i unionens rättsordning, begär ut dessa meddelanden i en situation där denne, såsom i förevarande fall, är föremål för ett förfarande för återkrav på grund av felaktig användning av assistentmedel.

För det andra avfärdar tribunalen de skäl som parlamentet åberopade för att avslå sökandens begäran rörande den ackrediterade parlamentsassistentens ”personalakt” (alla handlingar som rör anställning och arbete), inklusive uppgifter om det antal gånger den ackrediterade

parlamentsassistenten hade begärt skydd från parlamentet och uppgifter om dennes närvaro som kan hämtas från dennes passerkort till parlamentet.

När det gäller argumentet att en överföring av dessa uppgifter skulle strida mot förordningen om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter[423] finner tribunalen visserligen att de uppgifter som sökanden begärde att få del av inte kunde anses vara ”nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i mottagarens myndighetsutövning”,[424] i den mening som avses i artikel 9.1 a i förordning 2018/1725, eftersom hans tanke var att använda dem till sitt försvar inom ramen för ett återkravsförfarande. Av samma skäl kan det inte anses att överföringen av dessa uppgifter till sökanden svarar mot ett ”specifikt ändamål av allmänt intresse”.[425]

Tribunalen menar emellertid att den begäran om yttrande som parlamentet riktade till sökanden, för att han skulle kunna utöva sin rätt att yttra sig i förevarande fall, grundar sig på uppgifter som denna institution innehar, men som sökanden inte längre har kännedom om, eller på uppgifter som sökanden kände till när han var den ackrediterade parlamentsassistentens närmaste överordnade, men som han inte längre förfogar över.

Med hänsyn till betydelsen av rätten att yttra sig kan den omständigheten att sådana uppgifter kan finnas med i den ackrediterade parlamentsassistentens ”personalakt” således inte i sig hindra att dessa uppgifter lämnas ut till sökanden, så att han kan yttra sig, såsom krävs enligt rättspraxis, på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom ramen för utövandet av nämnda rätt.

Rätten till skydd av personuppgifter är nämligen inte en absolut rättighet, utan ska bedömas i förhållande till dess funktion i samhället och den ska därför vägas mot andra grundläggande rättigheter inom ramen för ett förfarande som ger var och en av de berörda rättigheterna den plats i unionens rättsordning som den, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, bör ha i enlighet med proportionalitetsprincipen. Behovet av att säkerställa en sådan avvägning mellan rätten till skydd av personuppgifter och de andra grundläggande rättigheter som erkänns i denna rättsordning har understrukits av unionslagstiftaren i förordningen om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter,[426] vilken motsvarar förordningen om den behandling av personuppgifter som sker i EU:s institutioner, organ och byråer.

Tribunalen finner att parlamentet inte kan anses ha berett sökanden tillfälle att på ett meningsfullt och effektivt sätt yttra sig över de uppgifter som i förekommande fall förekommer i den ackrediterade parlamentsassistentens personalakt, när parlamentet, såsom i förevarande fall, har valt att inte ge sökanden tillgång till dessa uppgifter, efter att ha gjort en avvägning mellan, å ena sidan, denna ackrediterade parlamentsassistents intresse av att de uppgifter som rör honom eller henne inte

---

423 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 2018, s. 39).

424 I den mening som avses i artikel 9.1 a i förordning 2018/1725.

425 I den mening som avses i artikel 9.1 b i förordning 2018/1725.

426 Skäl 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

vidarebefordras till tredje man och, å andra sidan, sökandens intresse av att kunna yttra sig på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom ramen för det återkravsförfarande som inletts mot honom.

Vad gäller argumentet att det skulle strida mot bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen om personalakterna för tjänstemän och övriga anställda,[427] vilka är tillämpliga på parlamentsassistenter, att översända dessa uppgifter, konstaterar tribunalen att sekretessen för de aktuella handlingarna inte kan göras gällande mot sökanden, som för övrigt är upphovsman till vissa av de berörda handlingarna i egenskap av den ackrediterade parlamentsassistentens överordnade, i den del sökanden behöver dem för att kunna utöva sin rätt att yttra sig.

För det tredje och slutligen underkänner tribunalen de skäl som parlamentet anförde för att avslå sökandens begäran avseende handlingarna i det mål som avgjordes genom domen av den 7 mars 2019. När det gäller den omständigheten att tribunalen hade beviljat den ackrediterade parlamentsassistenten anonymitet i det förfarande som avgjordes genom nämnda dom, erinrar tribunalen om att anonymisering syftar till att utelämna namnet på en rättegångsdeltagare eller namnet på andra personer som omnämns i förfarandet eller vissa uppgifter i handlingar som tillhör målet och som allmänheten har tillgång till. Den anonymisering som tribunalen beviljade avser däremot inte sekretessen för uppgifter i handlingarna i nämnda förfarande som ligger utanför detta förfarande, och i stället rör förhållandet mellan parterna och tredje man. Tribunalens beslut om anonymisering innebar följaktligen inte att parlamentet var förbjudet att till sökanden utlämna olika handlingar som hade utväxlats i det mål som avgjordes genom domen av den 7 mars 2019, vilka skulle kunna vara relevanta för sökandens möjlighet att utöva sin rätt att yttra sig.

---

427 Artikel 26 i förordning nr 31 (EEG) nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, i dess ändrade lydelse.

III. Konkurrens

1. Förfarande – Begäran om upplysningar

Dom av den 24 maj 2023, Meta Platforms Ireland/kommissionen (T-451/20, EU:T:2023:276)

”Konkurrens – Datamarknad – Administrativt förfarande – Artikel 18.3 och artikel 24.1 d i förordning (EG) nr 1/2003 – Begäran om upplysningar – Virtuellt datarum – Motiveringsskyldighet – Rättssäkerhet – Rätten till försvar – Huruvida de begärda upplysningarna är nödvändiga – Maktmissbruk – Rätt till respekt för privatlivet – Proportionalitet – Principen om god förvaltning – Sekretess”

Europeiska kommissionen misstänkte att Facebook-koncernen hade gjort sig skyldig till ett konkurrensbegränsande beteende vid användningen av data och i förvaltningen av koncernens plattform för sociala nätverk, och riktade därför, genom beslut av den 4 maj 2020,[428] en begäran om upplysningar till Meta Platforms Ireland Ltd, tidigare Facebook Ireland Ltd. gar till Meta Platforms Ireland Ltd, tidigare Facebook Ireland Ltd. Genom detta beslut, som antogs med stöd av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003,[429] ålades Meta Platforms Ireland att till kommissionen inkomma med alla handlingar som hade upprättats eller mottagits av tre av koncernens ansvariga under den aktuella perioden och som innehöll ett eller flera sökord som angavs i bilagorna. För det fall de begärda upplysningarna inte lämnades föreskrevs i beslutet ett potentiellt dagligt vite på 8 miljoner euro.[430]

Beslutet av den 4 maj 2020 ersatte ett tidigare liknande beslut, i vilket det föreskrevs mer omfattande sökkriterier. Detta nya beslut, som antogs efter skriftväxling mellan kommissionen och Meta Platforms Ireland, minskade antalet handlingar som begärdes in genom att sökkriterierna förfinades och antalet berörda ansvariga begränsades.

Den 15 juli 2020 väckte Meta Platforms Ireland talan om ogiltigförklaring av beslutet av den 4 maj 2020. Företaget ansökte samtidigt om interimistiska åtgärder.

Genom interimistiskt beslut av den 29 oktober 2020[431] beslutade tribunalens ordförande att bevilja uppskov med verkställigheten av beslutet av den 4 maj 2020 till dess att ett särskilt förfarande för att inge de begärda handlingarna som inte hade något samband med Meta Platforms Irelands affärsverksamhet och som dessutom innehöll känsliga personuppgifter, hade införts. Till följd av detta beslut antog kommissionen ett ändringsbeslut[432] enligt vilket nämnda handlingar kunde läggas till utredningsakten först efter att ha undersökts i ett virtuellt datarum på det sätt som angavs i beslutet om interimistiska åtgärder.

---

428 Kommissionens beslut C(2020) 3011 final av den 4 maj 2020 om ett förfarande enligt artiklarna 18.3 och 24.1 d i rådets förordning (EG) nr 1/2003 (ärende AT.40628 – Facebooks praxis avseende data).

429 Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1).

430 Samma dag antog kommissionen ett beslut att begära upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning (EG) nr 1/2003 med avseende på Meta Platforms Ireland Ltd inom ramen för sin parallella utredning av viss praxis rörande produkten Marketplace. Meta Platforms Ireland Ltd:s talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut ogillas av tribunalen i dess dom av samma dag, Meta Platforms Ireland/kommissionen (T-452/20).

431 Beslut av den 29 oktober 2020, ***Facebook Ireland/kommissionen*** (T-451/20 R, ej publicerat, EU:T:2020:515).

432 Kommissionens beslut C(2020) 9231 final av den 11 december 2020.

Efter att Meta Platforms Ireland justerat sin talan om ogiltigförklaring för att beakta detta ändringsbeslut, ogillar tribunalens femte avdelning i utökad sammansättning företagets talan i dess helhet. I detta sammanhang prövar tribunalen för första gången lagenligheten av en begäran om upplysningar enligt förordning nr 1/2003 som inbegriper sökord och lagenligheten av ett virtuellt datarumsförfarande för behandling av handlingar som innehåller känsliga personuppgifter.

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring anförde Meta Platforms Ireland bland annat att en tillämpning av de sökord som angavs i begäran om upplysningar oundvikligen skulle leda till att ett stort antal handlingar som saknade relevans för kommissionens utredning fångades upp, vilket skulle strida mot nödvändighetsprincipen i artikel 18 i förordning nr 1/2003.

Tribunalen erinrar härvidlag om att enligt artikel 18.1 i förordning nr 1/2003 får kommissionen genom en enkel begäran eller genom beslut begära att företagen lämnar ”alla nödvändiga upplysningar” för att kommissionen ska kunna kontrollera att unionens konkurrensregler följs. Av detta följer att kommissionen endast har rätt att begära sådana upplysningar som behövs för att den ska kunna undersöka de förmodade överträdelser som har föranlett dess utredning. Med hänsyn till den omfattande utredningsbefogenhet som kommissionen har enligt förordning nr 1/2003 är detta krav uppfyllt om kommissionen, vid tidpunkten för begäran, rimligen kan anta att dessa upplysningar kan bidra till fastställandet av att det föreligger en överträdelse av konkurrensreglerna.

Meta Platforms Ireland hade till stöd för sina anmärkningar avseende iakttagandet av nödvändighetsprincipen bestritt vissa sökord i begäran om upplysningar och gjort gällande att företagets specifika kritik skulle förstås som icke uttömmande exempel som var avsedda att illustrera dess mer allmänna argument. Enligt företaget skulle det ha varit orimligt, eller till och med omöjligt, att fokusera på varje sökord för sig.

Detta synsätt godtas emellertid inte av tribunalen, som anser att en helhetsbedömning av huruvida den nödvändighetsprincip som slås fast i artikel 18 i förordning nr 1/2003 har iakttagits, även om den var möjlig, inte är lämplig i förevarande fall. Den omständigheten att vissa sökord, såsom Meta Platforms Ireland har gjort gällande, kan vara alltför vaga, påverkar inte den omständigheten att andra sökord kan vara tillräckligt precisa eller målriktade för att det ska kunna konstateras att de kan hjälpa kommissionen att fastställa att det föreligger en överträdelse av konkurrensreglerna.

Med hänsyn till presumtionen att unionsinstitutionernas rättsakter är giltiga, finner tribunalen således att endast de sökord som Meta Platforms Ireland specifikt har bestritt kan bli föremål för en kontroll av huruvida nödvändighetsprincipen har iakttagits. De andra sökorden ska däremot anses ha definierats i enlighet med nämnda princip.

Efter att ha påpekat att de argument som avser sökord som åberopats för första gången i repliken inte kan tas upp till prövning, prövar tribunalen vidare endast de sökord som avses i ansökan. Tribunalen finner att Meta Platforms Ireland inte lyckats visa att dessa sökord inte var förenliga med nödvändighetsprincipen och underkänner de olika argument som anförts i detta avseende.

Meta Platforms Ireland gjorde inom ramen för sin talan om ogiltigförklaring även gällande att beslutet av den 4 maj 2020, i dess ändrade lydelse (nedan kallat det angripna beslutet), genom att kräva att ett stort antal privata och irrelevanta handlingar skulle företes, åsidosatte den grundläggande rätten till respekt för privatlivet som stadfästs i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen).

Härvidlag erinrar tribunalen om att enligt artikel 7 i stadgan, som innehåller rättigheter motsvarande dem som garanteras i artikel 8.1 i Europakonventionen, har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Vad gäller begränsningar av denna rätt ska enligt artikel 52.1 i stadgan varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i nämnda stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, dessutom endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Mot bakgrund av dessa förtydliganden prövar tribunalen huruvida den begränsning av artikel 7 i stadgan som orsakas av det angripna beslutet uppfyller villkoren i artikel 52.1 i stadgan.

Efter att ha påpekat att förordning nr 1/2003 ger kommissionen befogenhet att anta det angripna beslutet, vilket innebär att det ingrepp i privatlivet som orsakats av beslutet är föreskrivet i lag, att beslutet svarar mot mål av allmänt intresse för unionen och att Meta Platforms Ireland inte har gjort gällande att beslutet strider mot det väsentliga innehållet i rätten till respekt för privatlivet, prövar tribunalen huruvida det angripna beslutet utgör en oproportionerlig begränsning av denna rättighet.

På denna punkt bekräftar tribunalen för det första att en begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 utgör en lämplig åtgärd för att uppnå de mål av allmänintresse som kommissionen eftersträvar, nämligen att vidmakthålla det konkurrenssystem som avses i fördragen.

För det andra, vad gäller frågan huruvida det angripna beslutet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå nämnda mål av allmänintresse, noterar tribunalen att kommissionen, efter det att beslutet om interimistiska åtgärder meddelades den 29 oktober 2020, införde ett särskilt förfarande för behandling av de handlingar som Meta Platforms Ireland skulle inge, men som vid första påseendet inte hade något samband med företagets affärsverksamhet och som innehöll känsliga personuppgifter (nedan kallade de skyddade handlingarna).

I enlighet med detta förfarande skulle de skyddade handlingarna överlämnas till kommissionen på ett separat elektroniskt lagringsmedium och placeras i ett virtuellt datarum som var tillgängligt för ett begränsat antal medlemmar i den grupp som ansvarade för utredningen, i närvaro av Meta Platforms Irelands advokater, i syfte att välja ut de handlingar som skulle läggas till utredningsakten. För det fall det uppstod bestående oenighet om kvalificeringen av en handling föreskrevs det dessutom i ändringsbeslutet om ett system för skiljeförfarande. Enligt detta beslut får de skyddade handlingarna dessutom överlämnas till kommissionen i maskerad form, genom att de berörda personernas namn och all information som gör det möjligt att identifiera dem tas bort. På begäran av kommissionen, som motiveras av utredningens behov, ska de skyddade handlingarna emellertid företes för kommissionen i en fullständig version.

Tribunalen konstaterar vidare att det inte har bestritts att vissa av de handlingar som kommissionen begärt tillgång till innehöll känsliga personuppgifter som kan omfattas av de uppgifter som avses i artikel 9 i förordning 2016/679[433] och artikel 10 i förordning 2018/1725.[434] För att det ska vara möjligt att behandla sådana uppgifter måste följande tre villkor vara uppfyllda:

---

433 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning (EUT L 119, 2016, s. 1).

434 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 2018, s. 39).

– behandlingen ska eftersträva ett viktigt allmänintresse som grundar sig på unionsrätten,

– behandlingen ska vara nödvändig för att uppnå det allmänintresset,

– unionsrätten ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och specifika åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Dessa villkor är även relevanta för bedömningen av huruvida det angripna beslutet, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänt samhällsintresse som det eftersträvar. Tribunalen erinrar dels om att en sådan begäran om upplysningar som det angripna beslutet utgör en lämplig åtgärd för att uppnå de mål av allmänt samhällsintresse som kommissionen eftersträvar (första villkoret), dels om att den behandling av personuppgifter som det angripna beslutet innebär är nödvändig för att uppnå det viktiga allmänintresse som eftersträvas (det andra villkoret).

Tribunalen anser, med hänvisning till formerna för översändande, läsning, bedömning och anonymisering av de skyddade handlingarna, att även det tredje villkoret är uppfyllt i förevarande fall.

För det tredje konstaterar tribunalen – efter att således ha fastställt att det angripna beslutet, i den del det virtuella datarumsförfarandet föreskrivs däri, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas – att olägenheterna med detta förfarande inte heller var orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att den begränsning av rätten till respekt för privatlivet som orsakas av det angripna beslutet uppfyller villkoren i artikel 52.1 i stadgan. Tribunalen underkänner således anmärkningarna avseende ett åsidosättande av artikel 7 i stadgan.

Eftersom talan inte heller kan vinna bifall på de övriga grunder som Meta Platforms Ireland har åberopat, ogillar tribunalen talan i dess helhet.

2. Konkurrensbegränsande samverkan – Beräkning av bötesbeloppet

Dom av den 18 oktober 2023, Clariant och Clariant International/kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650)

”Konkurrens - Konkurrensbegränsande samverkan - Etenmarknaden - Beslut i vilket en överträdelse av artikel 101 FEUF konstateras - Samordning avseende en del av inköpspriset - Förlikningsförfarande - Böter - Justering av grundbeloppet för böterna - Punkt 37 i riktlinjerna för beräkning av böter - Upprepning av överträdelse - Punkt 28 riktlinjerna för beräkning av böter - Obegränsad behörighet - Genkäromål med yrkande om höjning av bötesbeloppet”

Genom beslut av den 14 juli 2020[435] (nedan kallat det angripna beslutet) konstaterade Europeiska kommissionen att fyra företag hade åsidosatt artikel 101 FEUF, i och med att de under perioden från den 26 december 2011 till den 29 mars 2017 hade deltagit i en enda, fortlöpande överträdelse bestående i utbyte av kommersiellt känsliga och prisrelaterade uppgifter och fastställande av en prisfaktor med koppling till inköp av eten i Belgien, Tyskland, Frankrike och Nederländerna.

---

435 Kommissionens beslut C(2020) 4817 slutlig, av den 14 juli 2020, om ett förfarande enligt artikel 101 FEUF (AT.40410 – Eten).

Bland de fyra företag som bötfälldes av denna anledning finns Clariant International AG, som utan förbehåll har medgett sitt ansvar för bolagets direkta deltagande i överträdelsen under den berörda perioden, och Clariant AG, som utan förbehåll har medgett sitt ”gemensamma och solidariska” ansvar i egenskap av moderbolag till Clariant International AG.

När kommissionen beräknade de böter som dessa två företag skulle åläggas gemensamt och solidariskt, fastställde den, i ett första steg, grundbeloppet för böterna med hänvisning till inköpsvärdet för den eten som förvärvats under den period som omfattade det sista fullständiga år då sökandena deltog i överträdelsen, det vill säga år 2016.

I ett andra steg, justerade kommissionen grundbeloppet för böterna. Kommissionen höjde grundbeloppet för böterna med 50 procent, med anledningen av den försvårande omständigheten att det rörde sig om en upprepning av överträdelsen, i enlighet med punkt 28 i riktlinjerna för beräkning av böter.[436] Vidare höjde kommissionen, i enlighet med punkt 37 i riktlinjerna för beräkning av böter, grundbeloppet för böterna med 10 procent, för att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i ärendet och behovet av att uppnå en tillräckligt avskräckande nivå på böterna.

I ett tredje steg, efter det att kommissionen hade försäkrat sig om att böterna inte översteg 10 procent av de två företagens totala omsättning under år 2019, beviljade den företagen nedsättning med 30 procent av bötesbeloppet med anledning av att de hade samarbetat, i enlighet med 2006 års meddelande om samarbete,[437] och nedsättning med 10 procent, med anledning av att de hade samarbetat under förlikningsförfarandet.

Clariant AG och Clariant International AG har väckt talan och yrkat delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet, i den del det rör de ålagda böternas belopp, och, i andra hand, nedsättning av bötesbeloppet. Sökandena har vidare yrkat att tribunalen ska ogilla kommissionens genkäromål, genom vilket kommissionen har yrkat höjning av bötesbeloppet genom undanröjande av den nedsättning med 10 procent som de beviljades för deras samarbete under förlikningsförfarandet.

Tribunalen ogillar talan i dess helhet, liksom kommissionens genkäromål. I sin dom behandlar tribunalen bland annat frågan om berättigandet av och motiveringen för att höja grundbeloppet för böterna genom en tillämpning av punkt 37 i riktlinjerna för beräkning av böter, mot bakgrund av att kartellen var en inköpskartell. Tribunalen uttalar sig vidare, inom ramen för sin obegränsade behörighet, om kommissionens genkäromål, med yrkande om att tribunalen ska undanröja den nedsättning med 10 procent som sökandena beviljades för sitt samarbete under förlikningsförfarandet eftersom de, genom förevarande förfarande, ifrågasatt omständigheter som medgetts och godtagits under förlikningsförfarandet.

Tribunalens bedömning

För det första underkänner tribunalen den grund som avser att kommissionen felaktigt höjde grundbeloppet för böterna med stöd av punkt 37 i riktlinjerna för beräkning av böter, med hänvisning till kravet på att beakta såväl de särskilda omständigheterna i målet som behovet att uppnå en avskräckande nivå på böterna.

---

436 Riktlinjerna för beräkning av böter som döms ut enligt artikel 23.2 a i förordning nr 1/2003 (EUT C 210, 2006, s. 2).

437 Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 2006, s. 11).

I förevarande fall påpekar tribunalen att kommissionen, med hänsyn till att överträdelsen rörde en inköpskartell och med hänsyn till att alla deltagarna inte var närvarande på samma marknader i efterföljande led, beräknade grundbeloppet för böterna på grundval av inköpsvärdet snarare än på grundval av försäljningsvärdet för de varor som sålts på marknaderna i efterföljande led.

Tribunalen konstaterar vidare att kommissionen, genom att höja detta grundbelopp för böterna med 10 procent med tillämpning av punkt 37 i riktlinjerna för beräkning av böter, i vederbörlig ordning hade utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning och inte gjort någon uppenbart oriktig bedömning. Kommissionen beaktade nämligen de särskilda omständigheterna i ärendet, nämligen att den aktuella kartellen var en inköpskartell och att värdet på inköpen, som beaktades i stället för försäljningsvärdet, inte i sig kunde utgöra ett lämpligt beräkningstal för att värdera överträdelsens ekonomiska betydelse. Kommissionen beaktade även behovet av att uppnå en avskräckande bötesnivå och konstaterade att den avskräckande verkan inte skulle kunna säkerställas om den allmänna metod som föreskrivs i riktlinjerna för beräkning av böter tillämpades utan minsta justering. Kommissionen var däremot inte skyldig att beakta det ifrågasatta beteendets inverkan på marknaden, eftersom det, för en höjning av bötesbeloppet enligt punkt 37 i riktlinjerna för beräkning av böter, inte krävs att det först visas att beteendet har en sådan inverkan.

Slutligen finner tribunalen att kommissionen redogjorde för de skäl som föranledde den att anse att de särskilda omständigheterna i ärendet och behovet av att uppnå en avskräckande bötesnivå motiverade att den frångick den allmänna metoden och höjde detta grundbelopp, och att den vederbörligen redogjorde för de omständigheter den beaktat när den fastställde att det var lämpligt att höja grundbeloppet för böterna med 10 procent. Eftersom kommission inte är skyldig att redovisa sifferuppgifterna för vart och ett av stegen i beräkningsmetoden, var den inte skyldig att ge någon ytterligare förklaring till den särskild procentsats för höjningen som valdes.

För det andra ogillar tribunalen kommissionens genkäromål. Tribunalen konstaterar att parterna i förlikningsförfarandet, som motprestation för en nedsättning med 10 procent av de böter som de skulle ha ålagts i ett ordinarie förfarande, bland annat ska medge sitt ansvar för överträdelsen och ange det högsta bötesbelopp som de räknar med att åläggas av kommissionen och som de skulle godta. Tribunalen påpekar emellertid att parterna i förlikningsförfarandet, enligt tillkännagivandet om förlikningsförfaranden,[438] inte är skyldiga att godta det slutliga bötesbeloppet och alla dess parametrar för att kunna förhandla i syfte att nå en förlikning.

Det förhållandet att Clariant AG och Clariant International AG hade godtagit ett högsta bötesbelopp i sin förlikningsinlaga kan således inte likställas med att de godtagit det exakta slutliga bötesbeloppet och den beräkningsmetod som använts, inklusive de justeringar som gjorts enligt punkterna 28 och 37 i riktlinjerna för beräkning av böter. De höjningar av böterna som gjort med tillämpning av punkterna 28 och 37 i riktlinjerna hade dessutom inte uttryckligen godtagits av dessa företag i deras förlikningsinlaga och de hade inte varit föremål för ett samförstånd med kommissionen under förfarandet. Av detta följer att kommissionen inte kunde utgå från att sökandena inte längre skulle bestrida höjningen av böterna enligt punkterna 28 och 37 av riktlinjerna för beräkning av böter inom ramen för en talan vid domstol.

Eftersom dessa företag genom förevarande talan har bestritt det bötesbelopp som ålagts dem och därvid gjort gällande att tillämpningen av nämnda punkter var felaktig, har kommissionen således

---

438 Kommissionens tillkännagivande om förlikningsförfaranden i samband med beslut enligt artikel 7 och artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 i kartellärenden (EUT C 167, 2008, s. 1).

inte lyckats visa att det skulle vara motiverat att undanröja den nedsättning med 10 procent som beviljats dem för deras samarbete under förlikningsförfarandet.

Mot denna bakgrund ogillar tribunalen talan i dess helhet, liksom kommissionens genkäromål.

3. Statligt stöd

Dom av den 10 maj 2023, Ryanair och Condor Flugdienst/kommissionen (Lufthansa, covid-19) (T-34/21 och T-87/21, EU:T:2023:248)

”Statligt stöd – Den tyska lufttransportmarknaden – Stöd som Tyskland beviljat ett flygbolag i samband med covid-19-pandemin – Rekapitalisering av Deutsche Lufthansa – Beslut att inte göra invändningar – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Väsentlig påverkan på konkurrensställning – Upptagande till prövning – Betydande marknadsstyrka – Ytterligare åtgärder som vidtas för att bibehålla en effektiv konkurrens på marknaden – Motiveringsskyldighet”

Den 12 juni 2020 anmälde Förbundsrepubliken Tyskland ett individuellt stöd till Europeiska kommissionen i form av en rekapitalisering av Deutsche Lufthansa AG (nedan DLH) med 6 miljarder euro (nedan den aktuella åtgärden). Denna rekapitaliseringsåtgärd ingick i ett större system med stödåtgärder vidtagna till förmån för Lufthansakoncernen.[439] Syftet med rekapitaliseringen var att återställa balansräkning och likviditet hos företagen i Lufthansakoncernen, mot bakgrund av den extraordinära situation som uppkommit med anledning av covid-19-pandemin.

Den aktuella åtgärden bestod av tre separata delar; en del bestående i ett kapitaltillskott genom köp av aktier på cirka 300 miljoner euro; en del bestående i passivt och icke till aktier konverterbart delägande på cirka 4,7 miljarder euro (nedan passivt delägande I), jämte en del bestående i passivt delägande på 1 miljard euro, med egenskaper som kännetecknar en konvertibel obligation (nedan passivt delägande II).

Utan att först ha inlett något formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF, beslutade kommissionen att kvalificera den aktuella åtgärden såsom statligt stöd förenligt med den inre marknaden[440] enligt artikel 107.3 b FEUF[441] och enligt kommissionens meddelande om en tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19. Flygbolagen Ryanair DAC och Condor Flugdienst GmbH (nedan Condor) väckte i var sitt mål talan om ogiltigförklaring av detta beslut.[442]

Flygbolagen Ryanair DAC och Condor Flugdienst GmbH (nedan Condor) väckte i var sitt mål talan om ogiltigförklaring av detta beslut. Tribunalens tionde avdelning i utökad sammansättning bifaller

---

439 DLH är moderbolaget längst upp i Lufthansakoncernen. I koncernen finns bland annat flygbolagen Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd och Edelweiss Air AG.

440 Kommissionens beslut C(2020) 4372 final av den 25 juni 2020 om statligt stöd SA 57153 (2020/N) – Tyskland – Covid-19 – Stöd till Lufthansa (nedan kallat det angripna beslutet). Kommissionen antog den 14 december 2021 beslut C(2021) 9606 final, med rättelse av det angripna beslutet.

441 Enligt artikel 107.3 b FEUF kan stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi anses, under vissa villkor, vara förenligt med den inre marknaden.

442 Kommissionens meddelande av den 19 mars 2020 om en tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 (EUT C 91 I, 2020, s. 1) (nedan kallad den tillfälliga ramen). Denna ram har blivit föremål för ändringar, först den 3 april 2020 (EUT C 112 I, 2020, s. 1) och sedan den 8 maj 2020 (EUT C 164, 2020, s. 3).

bolagens respektive talan. Som skäl anger tribunalen att kommissionen åsidosatte flera av de villkor och krav som finns angivna i den tillfälliga ramen då den antog det angripna beslutet.

Tribunalens bedömning

- **Huruvida Ryanairs respektive Condors talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning**

Vad gäller sökandenas talerätt i fråga om det angripna beslutet, erinrar tribunalen om följande. Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer väcka talan mot en akt som inte är riktad till dem i två alternativa fall, nämligen dels om akten i fråga direkt och personligen berör dem, dels om det rör sig om en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

Det angripna beslutet är riktat till Förbundsrepubliken Tyskland och det är inte fråga om någon regleringsakt. Tribunalen ska därför pröva huruvida det angripna beslutet direkt och personligen berör de båda sökandena.

För det första vad gäller rekvisitet personligen berörd, påpekar tribunalen att detta rekvisit enligt rättspraxis kan vara uppfyllt om sökandena lägger fram uppgifter som visar att den aktuella åtgärden påtagligt kan vara till men för deras ställning på den relevanta marknaden. Tribunalen gör i detta hänseende bedömningen att Ryanair och Condor har visat att de är direkta konkurrenter till Lufthansakoncernen på ett stort antal flyglinjer; dessa flyglinjer utgör lika många relevanta marknader. Ryanair har även uppgett sig vara en direkt konkurrent till Lufthansakoncernen på den tyska, den belgiska och den österrikiska marknaden.

Tribunalen påpekar att det – inom ramen för prövningen av sakprövningsförutsättningarna, och utan att därvid föregripa prövningen av själva sakfrågan – räcker att konstatera att den av sökandena framförda definitionen av den relevanta marknaden framstår som rimlig. Därefter finner tribunalen att den aktuella åtgärden på ett påtagligt sätt kunde påverka sökandenas konkurrensställning på marknaderna för lufttransport av passagerare.

Det framgår nämligen av de relevanta och trovärdiga uppgifter som åberopats av sökandena, då dessa uppgifter jämförs med det angripna beslutet, att den aktuella åtgärden inte bara gjorde det möjligt för Lufthansakoncernen att hantera en situation där koncernen riskerade att tvingas lämna de marknader där koncernen konkurrerade direkt med sökandena; den aktuella åtgärden gjorde det dessutom möjligt för Lufthansakoncernen att stärka sin konkurrensställning. Beslutet att vidta den aktuella åtgärden var således vid första påseendet ägnat att minska sökandenas vinst eller försätta sökandena i en mindre förmånlig situation än vad som hade varit fallet för sökandena om någon sådan åtgärd inte hade vidtagits.

För det andra vad gäller rekvisitet att sökandena direkt ska beröras av det angripna beslutet, erinrar tribunalen om följande. En konkurrent till stödmottagaren berörs direkt av ett kommissionsbeslut som innebär att en medlemsstat tillåts betala ut stödet, då det inte råder något tvivel om att medlemsstaten har för avsikt att ombesörja utbetalningen, vilket varit fallet i förevarande mål.

Mot denna bakgrund finner tribunalen att sökandena har talerätt i fråga om det angripna beslutet och att de får väcka talan om ogiltigförklaring av beslutet.

- **Prövning i sak av Ryanairs respektive Condors talan om ogiltigförklaring**

Innan tribunalen prövar huruvida sökandena kan vinna framgång med sina olika ogiltighetsgrunder, erinrar den om följande. Kommissionen är bunden av de rambestämmelser och meddelanden som den antar på det specifika området för statligt stöd, i den mån dessa inte avviker från

bestämmelserna i fördraget. Det ankommer således på unionsdomstolen att kontrollera att kommissionen har iakttagit de regler som den har ålagt sig på detta rättsområde.

Inom ramen för tribunalens prövning av kommissionens komplicerade ekonomiska bedömningar på området för statligt stöd, ankommer det inte på tribunalen att ersätta kommissionens ekonomiska bedömning med sin egen. Tribunalen ska emellertid pröva såväl huruvida åberopade bevis är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, som huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida dessa kan ligga till grund för de slutsatser som därav dragits. Unionsdomstolens prövning ska dessutom vara fullständig när det gäller kommissionens bedömningar som inte innefattar komplicerade ekonomiska bedömningar, eller när det gäller strikt juridiska frågeställningar.

A. Huruvida DLH kunde komma i fråga för det anmälda stödet

Tribunalen övergår härefter till att pröva de olika invändningar som anförts till stöd för att DLH inte kunde komma i fråga för det anmälda stödet. Sökandena har bland annat gjort gällande att kommissionen åsidosatte punkt 49 c i den tillfälliga ramen. Enligt denna bestämmelse ska stödmottagaren, för att kunna komma i fråga för en rekapitaliseringsåtgärd, inte kunna hitta marknadsfinansiering till rimliga villkor.

Enligt det angripna beslutet var detta villkor uppfyllt. Kommissionen ansåg nämligen att DLH inte förfogade över tillräckliga säkerheter för att hitta marknadsfinansiering för det totala stödbeloppet.

I denna del påpekar tribunalen emellertid att det inte finns något i det angripna beslutet som tyder på att kommissionen skulle ha undersökt om några säkerheter eventuellt fanns tillgängliga, såsom luftfartyg tillhörande DLH som icke belastas av inteckning. Ej heller framgår det att kommissionen skulle ha undersökt luftfartygens värde eller förutsättningarna för DLH att eventuellt kunna finna lånefinansiering på finansmarknaderna mot ställande av sådan säkerhet. Påståendet att de i det angripna beslutet ej identifierade ”säkerheterna” inte skulle räcka för att fullt ut täcka nödvändiga medel utgår dessutom från en felaktig premiss, nämligen att den finansiering som ska stå att finna på marknaderna nödvändigtvis måste täcka DLH:s samtliga behov. Varken ordalydelsen i, syftet med eller sammanhanget bakom punkt 49 c i den tillfälliga ramen ger nämligen stöd för uppfattningen att stödmottagaren inte ska kunna hitta marknadsfinansiering för alla sina behov.

Tribunalen finner således att kommissionen underlät att pröva huruvida DLH hade kunnat hitta en icke försumbar del av nödvändig finansiering på finansmarknaderna. Därav drar tribunalen slutsatsen att kommissionen inte beaktade samtliga de relevanta omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av huruvida den aktuella åtgärden var förenlig med punkt 49 c i den tillfälliga ramen. Tribunalen godtar följaktligen Ryanairs invändning om att kommissionen åsidosatt nämnda punkt, och *a fortiori* Condors invändning om att det förelåg allvarliga betänkligheter i detta avseende.

B. Ersättning och statens utträde

Tribunalen prövar därefter argumenten om att kommissionen åsidosatte villkoren i den tillfälliga ramen vad gäller ersättningen samt statens avyttring av sitt aktieinnehav.

Ryanair har i detta avseende bland annat anfört följande. Kommissionen underlät att införa en mekanism som höjer ersättningen till den tyska staten vad gäller dels statens innehav av aktier i DLH, dels det passiva delägandet II efter eventuell konvertering därav till aktier.

För det första, när det gäller ersättningen för eget kapitalinstrument, såsom ersättning för andelsägande, anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen att alla rekapitaliseringsåtgärder ska innefatta en mekanism som gradvis höjer statens ersättning, så att stödmottagaren ges incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott. I punkt 62 i den tillfälliga ramen föreskrivs att kommissionen kan godta

alternativa mekanismer, förutsatt att de totalt sett leder till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning.

Den tyska statens kapitaltillskott till DLH åtföljdes inte av någon mekanism för att höja ersättningen till staten i den mening som avses i punkt 61 i den tillfälliga ramen. Kommissionen ansåg emellertid att det anmälda stödets övergripande struktur utgjorde en alternativ mekanism för att höja ersättningen, i den mening som avses i punkt 62; däri fanns nämligen tillräckligt starka incitament för tillbakaköp av statens kapitaltillskott i DLH. Till stöd för denna slutsats hänvisade kommissionen bland annat till att Förbundsrepubliken Tyskland hade förvärvat aktier i DLH till ett avsevärt nedsatt pris, vilket medförde att Tyskland vid avyttring skulle få en högre ersättning än vad som hade varit fallet om man hade använt sig av en mekanism för ersättningshöjning.

Tribunalen finner emellertid att kommissionens bedömning i detta avseende är felaktig. Tribunalen påpekar att priset för de aktier som staten tecknade sig för vid kapitaltillskottet regleras i punkt 60 i den tillfälliga ramen. Däri föreskrivs att ett kapitaltillskott från staten ska ske till ett pris som inte överstiger stödmottagarens genomsnittliga aktiekurs under de 15 dagar som föregår begäran om kapitaltillskott. Föremålet för och syftet med denna regel skiljer sig emellertid från föremålet för och syftet med mekanismen för ersättningshöjning. Medan syftet med sistnämnda mekanism är att ge stödmottagaren incitament att så snart som möjligt köpa tillbaka statens aktieinnehav, så är syftet med regeln om köpeskillingen för aktierna i huvudsak att säkerställa att den köpeskilling som staten erlägger för aktierna inte överstiger marknadspriset. Eftersom aktiepriset kan fluktuera, såväl uppåt som nedåt, har köpeskillingen inte nödvändigtvis till syfte att med tiden öka stödmottagarens incitament att köpa åter aktierna från staten.

I motsats till vad som anförts av kommissionen finner tribunalen således att aktiepriset då tyska staten sköt till kapital i DLH inte kan anses utgöra någon alternativ mekanism för att höja ersättningen till tyska staten.

För det andra vad gäller det passiva delägandet II, som utgör ett hybridkapitalinstrument, anges följande i punkt 68 i den tillfälliga ramen. Efter konverteringen till eget kapital måste en mekanism införas, som gradvis höjer statens ersättning, så att stödmottagarna ges incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott. Enligt tribunalen är det emellertid utrett att inte heller det passiva delägandet II, vid konverteringen till eget kapital, åtföljs av någon mekanism för ersättningshöjning eller någon liknande mekanism.

Tribunalen finner följaktligen att kommissionen åsidosatte den tillfälliga ramen i det att kommissionen underlät att kräva att en mekanism för höjning av statens ersättning eller en liknande mekanism skulle tas med i ersättningen för kapitaltillskottet och det passiva delägandet II, i samband med att sistnämnda konverterades till eget kapital.

C. Lufthansakoncernens betydande marknadsstyrka på de relevanta marknaderna samt de strukturella åtagandena

Tribunalen prövar avslutningsvis invändningarna om att kommissionen åsidosatte punkt 72 i den tillfälliga ramen. I punkt 72 föreskrivs att om mottagaren av stöd i form av covid-19-rekapitalisering som överstiger 250 miljoner euro är ett företag med betydande marknadsstyrka på minst en av de relevanta marknader där företaget är verksamt, måste medlemsstaterna föreslå ytterligare åtgärder för att bibehålla en effektiv konkurrens på de marknaderna.

Sökandena har i detta avseende i huvudsak anfört tre grupper av invändningar gällande följande: a) definitionen av de relevanta marknaderna; b) huruvida Lufthansakoncernen hade betydande marknadsstyrka på dessa marknader samt c) huruvida de strukturella åtaganden som kommissionen godtog är effektiva och tillräckliga.

a. Definitionen av de relevanta marknaderna

För det första vad gäller definitionen av de relevanta marknaderna fann kommissionen i det angripna beslutet att de marknader där Lufthansakoncernen var verksam var marknaderna för lufttransport av passagerare från och till de flygplatser som trafikeras av koncernen. Kommissionen identifierade således de relevanta marknaderna utifrån ”flygplats per flygplats”-metoden. Detta tillvägagångssätt har bestritts av sökandena. De anser att kommissionen borde ha definierat marknaderna för lufttransport av passagerare utifrån ortskombinationer, mellan en avgångsort och en destinationsort (O&D, Origin and Destination) (nedan O&D-marknaderna).

I punkt 72 i den tillfälliga ramen preciseras inte vilken metod som ska användas för att definiera de relevanta marknaderna. Tribunalen erinrar om att syftet med de rekapitaliseringsåtgärder som omfattas av den tillfälliga ramen är att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, särskilt genom att stödja bärkraften hos de företag som är i trångmål på grund av covid-19-pandemin så att företagens kapitalstruktur kan återställas till den nivå som de hade före pandemin.

Tribunalen finner att den aktuella åtgärden vidtogs för att säkerställa att bolagen i Lufthansakoncernen har tillräckligt med likviditet och att de störningar som orsakats av covid-19-pandemin inte äventyrar bolagens bärkraft. Däremot vidtogs den aktuella åtgärden inte för att stödja koncernens trafik på en viss flyglinje. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den angav att syftet med den aktuella åtgärden var att bevara Lufthansakoncernens totala kapacitet att tillhandahålla lufttransporttjänster, och att det följaktligen inte var lämpligt att pröva vilken inverkan den aktuella åtgärden hade på varje separat O&D-marknad.

Vidare finner tribunalen att sökandena inte kan vinna framgång med sitt argument rörande den metod som används vid prövning av företagskoncentrationer, det vill säga att de relevanta marknaderna ska definieras utifrån O&D-metoden. Tribunalen anser att sökandena genom detta analogiresonemang inte i tillräckligt hänseende tar hänsyn till vad som är specifikt för den tillfälliga ramen och för den aktuella åtgärden, som inte har något direkt samband med vissa O&D-marknader snarare än med vissa andra.

Kommissionen kunde således vid tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen – utan att därvid göra någon uppenbart oriktig bedömning – definiera de relevanta marknaderna med hjälp av ”flygplats per flygplats”-metoden.

Tribunalen godtar inte heller Ryanairs andrahandsargument, nämligen att kommissionen tillämpade ”flygplats per flygplats”-metoden på ett felaktigt sätt då den begränsade sin prövning till att endast avse flygplatser belägna inom unionen där Lufthansakoncernen var baserad. Eftersom Ryanair inte visat att Lufthansakoncernen kunde ha betydande marknadsstyrka på de flygplatser där koncernen inte var baserad, gjorde kommissionen enligt tribunalen rätt då den inte tog med dessa flygplatser i sin bedömning. För övrigt är kommissionen i fråga om statligt stöd inte behörig att pröva huruvida Lufthansakoncernen har betydande marknadsstyrka på en flygplats utanför unionen.

b. Huruvida Lufthansakoncernen har betydande marknadsstyrka på de relevanta flygplatserna

Tribunalen finner således att sökandena inte kan vinna framgång med något av de argument som de anfört i fråga om definitionen av de relevanta marknaderna. Tribunalen kommer därför för det andra att pröva deras argument gällande huruvida Lufthansakoncernen har betydande marknadsstyrka på de flygplatser som var föremålet för kommissionens utredning.

Begreppet betydande marknadsstyrka definieras inte i den tillfälliga ramen, och rent allmänt ges det på området för statligt stöd inte heller någon definition av detta begrepp. Tribunalen påpekar därför inledningsvis att detta begrepp i huvudsak ska anses motsvara begreppet dominerande ställning inom konkurrensrätten. Enligt fast rättspraxis definieras en sådan dominerande ställning som en situation där ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det har möjlighet att hindra upprätthållandet av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, genom att företagets

ställning tillåter det att i betydande omfattning agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter, sina kunder och, i sista hand, konsumenterna.

I det angripna beslutet, i dess rättade lydelse, utgick kommissionen – då den prövade huruvida Lufthansakoncernen har betydande marknadsstyrka vid de tio undersökta flygplatserna[443] – från koncernens andel av tilldelade tider för start eller landning (nedan slottider) vid dessa flygplatser, trängseln i luftrummet på flygplatserna och konkurrenternas andel av slottider. Kommissionen beaktade även hur många flygplan som Lufthansakoncernen respektive koncernens konkurrenter hade placerade på vissa av dessa flygplatser.

Dessa kriterier avser i huvudsak flygplatskapacitet och flygbolagens tillgång till flygplatsinfrastruktur. De tillhandahåller emellertid enligt tribunalen inte någon direkt information om hur stor andel Lufthansakoncernen har av marknaden för lufttransport av passagerare på de undersökta flygplatserna. Eftersom förhållandet mellan Lufthansakoncernens och konkurrenternas marknadsandelar utgör ett giltigt indicium på betydande marknadsstyrka, kunde kommissionen emellertid inte bortse från de faktorer som visade på sådan marknadsstyrka, såsom antalet flygningar och antalet tillgängliga säten från och till flygplatserna. Kommissionen gjorde således en uppenbart oriktig bedömning när den underlät att beakta samtliga relevanta faktorer vid bedömningen av Lufthansakoncernens marknadsstyrka på de berörda flygplatserna.

Dessutom gjorde kommissionen en uppenbart oriktig bedömning när den, enbart på grundval av de kriterier som den hade undersökt, drog slutsatsen att Lufthansakoncernen hade en betydande marknadsstyrka på flygplatserna i Frankfurt och München under sommaren 2019 och vintern 2019/2020, men att koncernen inte hade någon sådan marknadsstyrka på de andra relevanta flygplatserna. Tribunalen påpekar i detta avseende att det av en helhetsbedömning av de av kommissionen analyserade kriterierna för flygplatserna i Düsseldorf och Wien under sommaren 2019 framgår dels att Lufthansakoncernen hade en mycket stor andel av slottiderna på Düsseldorfs flygplats och en stor andel av slottiderna på Wiens flygplats, även under högtrafik, dels att det rådde mycket stor trängsel i luftrummet vid de båda flygplatserna, med nästan fullt luftrum under högtrafik, och dels att Lufthansakoncernens konkurrenter hade en svag ställning. Enbart utifrån dessa kriterier kunde kommissionen inte dra slutsatsen att Lufthansakoncernen inte hade en betydande marknadsstyrka på flygplatserna i Düsseldorf och Wien, åtminstone under sommaren 2019. De uppgifter som fick kommissionen att dra slutsatsen att Lufthansakoncernen hade en betydande marknadsstyrka på flygplatserna i Frankfurt och München skilde sig inte heller i materiellt avseende från uppgifterna angående flygplatserna i Düsseldorf och Wien, åtminstone vad gäller sommaren 2019. Mot denna bakgrund finner tribunalen att sökandena ska vinna framgång med sina invändningar.

c. De strukturella åtagandena

För det tredje prövar tribunalen sökandenas bestridande av flera aspekter av de strukturella åtaganden som kommissionen godtagit med stöd av punkt 72 i den tillfälliga ramen, för att bibehålla en effektiv konkurrens på flygplatserna i Frankfurt och München.

Enligt nämnda punkt 72 får medlemsstaterna, när de föreslår sådana åtgärder, särskilt erbjuda åtaganden med avseende på struktur eller beteende enligt vad som anges i tillkännagivandet om

443 Nämligen flygplatserna Berlin Tegel, Bryssel, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München, Palma de Mallorca, Stuttgart, Wien och Hannover.

korrigerande åtgärder.[444] Enligt detta tillkännagivande ska föreslagna åtaganden fullt ut lösa uppkomna konkurrensproblem, de ska vara fullständiga och effektiva i alla aspekter och de ska dessutom kunna verkställas snabbt och effektivt. I detta sammanhang ankommer det särskilt på kommissionen att granska alla relevanta uppgifter om den föreslagna åtgärden i sig, såsom den föreslagna åtgärdens typ, omfattning och räckvidd, vilka ska bedömas med hänsyn till strukturen och de särskilda särdragen på den marknad där konkurrensproblemen uppstår, inbegripet parternas och andra aktörers marknadsställning.

Hänsyn ska också tas till särdragen i bestämmelserna om statligt stöd, särskilt den tillfälliga ramen, där kravet på ytterligare åtgärder ingår. Eftersom syftet med stöd som beviljas i enlighet med den tillfälliga ramen är att säkerställa driftskontinuitet för bärkraftiga företag under covid-19-pandemin, måste åtaganden enligt punkt 72 utformas så att de säkerställer att stödmottagaren, efter beviljat stöd, inte får en starkare marknadsställning än före covid-19-pandemin och så att effektiv konkurrens bibehålls på de relevanta marknaderna.

I det angripna beslutet förordnade kommissionen – såsom åtgärder som föreslagits av Förbundsrepubliken Tyskland enligt punkt 72 i den tillfälliga ramen – bland annat att DLH skulle avyttra 24 slottider per dag vid såväl Frankfurts flygplats som Münchens flygplats samt ytterligare tillgångar, såsom krävts av slottidsregleringsmyndigheten för att möjliggöra överföringen av slottiderna.

I detta avseende har sökandena bland annat invänt mot det förfarande för avyttring av slottider som kommissionen godkände i det angripna beslutet. Detta förfarande skulle handläggas i två etapper. I den första etappen var det endast ”nya aktörer” som skulle erbjudas att förvärva slottiderna. Om slottiderna – efter en bestämd period, längre än flera säsonger – inte avyttras till en ny aktör, skulle de i en andra etapp erbjudas de lufttrafikföretag som redan är baserade på dessa båda flygplatser.

Tribunalen erinrar om att kommissionen ska undersöka alla relevanta omständigheter avseende de föreslagna åtagandena, bedömda med hänsyn till den relevanta marknadens struktur och särskilda särdrag, inbegripet parternas och andra operatörers marknadsställning. Därefter konstaterar tribunalen att kommissionen underlät att pröva huruvida det var lämpligt att utestänga konkurrenter som redan var baserade på flygplatserna i Frankfurt och München från den första etappen i förfarandet. I det angripna beslutet anförde kommissionen nämligen inte något skäl till att denna utestängning var ägnad att bibehålla en effektiv konkurrens på de relevanta marknaderna och var nödvändig för detta ändamål.

I förevarande fall var det än mer nödvändigt att företa en sådan prövning då marknadsstrukturen vid flygplatserna i Frankfurt och München, enligt vad som anges i det angripna beslutet, kännetecknades av att Lufthansakoncernen var flera gånger större än de närmsta konkurrenter som redan var baserade på dessa flygplatser. Risken med att dessa konkurrenter inte fick delta i den första etappen var därmed att konkurrensen vid dessa flygplatser i än större utsträckning skulle komma att fragmentiseras. Den omständigheten att Lufthansakoncernens närmsta konkurrenter – vilka på grund av sin närvaro på flygplatserna i Frankfurt och München skulle kunna vara bättre lämpade att förvärva den aktuella portföljen av slottider och öka konkurrenstrycket – kan komma i fråga under den andra etappen föranleder inte någon annan bedömning; de kan nämligen bara komma i fråga om ingen annan aktör vill förvärva slottiderna under den första etappen.

---

444 Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder som kan godtas enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 och kommissionens förordning (EG) nr 802/2004 (EUT C 267, 2008, s. 1).

Mot denna bakgrund finner tribunalen att kommissionen – i det att kommissionen inte lät de konkurrenter som redan var baserade på flygplatserna i Frankfurt och München delta i den första etappen då slottiderna skulle avyttras – underlät att pröva samtliga relevanta omständigheter avseende det föreslagna åtagandet. Kommissionen gjorde således en uppenbart oriktig bedömning.

När det gäller avyttringen av DLH:s slottider vid flygplatserna i Frankfurt och München har Condor dessutom gjort gällande att kommissionen åsidosatte sin motiveringsskyldighet. Kommissionen underlät nämligen enligt Condor att ange på vilket sätt det i det angripna beslutet angivna kravet på ersättning för slottiderna – istället för ett krav på gratis överlåtelse av desamma – var förenligt med tillämpliga bestämmelser samt på vilket sätt nämnda krav gjorde åtagandena tillräckligt attraktiva i en spekulants ögon. I denna del gör tribunalen följande bedömning.

Kravet på att slottiderna skulle avyttras mot ersättning var av väsentlig betydelse för systematiken i det angripna beslutet. Kommissionen var därför skyldig att ange varför den ansåg att detta krav var förenligt med tillämpliga bestämmelser på det aktuella rättsområdet. Kommissionen angav emellertid inte varför den ansåg att slottiderna skulle avyttras mot ersättning och inte gratis, och ej heller varför detta krav inte skulle göra slottiderna mindre attraktiva och därmed påverka åtagandenas effekt. Mot den bakgrunden konstaterar tribunalen att kommissionen i det angripna beslutet åsidosatte sin motiveringsskyldighet.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att kommissionen gjorde sig skyldig till flera fel och oegentligheter i det angripna beslutet, i dess rättade lydelse. Det angripna beslutet ska därför ogiltigförklaras.

Dom av den 13 september 2023, ITD och Danske Fragtmænd/kommissionen (T-525/20, EU:T:2023:542)

”Statligt stöd – Sektorn för posttjänster och vägburen godstrafik – Klagomål från en konkurrent – Ett offentligägt bolag har beviljat ett kapitaltillskott till förmån för sitt dotterbolag – Beslut där det, när det preliminära granskningsförfarandet avslutades, konstaterats att fråga inte är om statligt stöd – Koncernens moderbolag kontrolleras gemensamt av två medlemsstater – Kapitaltillskottet har godkänts av koncernens moderbolag – Huruvida denna åtgärd kan tillskrivas staten”

PostNord Logistics A/S, ett bolag verksamt på den danska marknaden för vägburen godstransport, är ett helägt dotterbolag till PostNord Group AB. PostNord Group AB är i sin tur ett helägt dotterbolag till PostNord AB, vars aktiekapital till 40 procent ägs av Konungariket Danmark och till 60 procent av Konungariket Sverige.

I slutet av år 2018 beslutade PostNord Group AB att PostNord Logistics kapital skulle ökas med 115 miljoner danska kronor (cirka 15,4 miljoner euro), och en första delutbetalning genomfördes den 20 december 2018 (nedan kallad kapitaltillskottet). Med hänsyn till kapitaltillskottets storlek anmodade PostNord Group PostNords styrelse att godkänna denna åtgärd.

Med anledning härav ingav ITD,[445] en branschorganisation för danska bolag verksamma på marknaderna för godstrafik och logistiktjänster, ett klagomål till Europeiska kommissionen och gjorde gällande att kapitaltillskottet utgjorde olagligt statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden.

---

445 ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (nedan kallad ITD).

Kommissionen fann emellertid att kapitaltillskottet inte kunde tillskrivas danska och svenska staten och att det således inte utgjorde statligt stöd. Kommissionen avslog följaktligen klagomålet utan att inleda det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF.[446]

ITD och en konkurrent till PostNord Logistics väckte då talan vid tribunalen, som delvis ogiltigförklarar kommissionens beslut, med motiveringen att nämnda institution gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den underlät att inleda det formella granskningsförfarandet trots att bedömningen av kapitaltillskottet mot bakgrund av artikel 107 FEUF medförde betydande svårigheter.

Tribunalens bedömning

När kommissionen mottar ett klagomål om ett påstått olagligt stöd medför detta att den preliminära granskningsfas som avses i artikel 108.3 FEUF inleds. Om kommissionen, efter den preliminära granskningen finner att den aktuella åtgärden, under förutsättning att den omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF, inte föranleder tvivel i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den fatta ett beslut om att inte göra invändningar. Om det däremot uppstår betydande svårigheter vid bedömningen av det aktuella stödet eller vid prövningen av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden ska det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF inledas. Härvidlag följer det av rättspraxis att den omständigheten att kommissionen gjorde en otillräcklig eller ofullständig bedömning under det preliminära granskningsförfarandet utgör en indikation på att det förelåg sådana betydande svårigheter.

Mot bakgrund av dessa principer gjorde sökandena i huvudsak gällande att kommissionens slutsats att kapitaltillskottet inte kunde tillskrivas den danska och svenska staten motsades av omständigheterna i fallet, vilket styrker att det förelåg betydande svårigheter som borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.

I detta hänseende påpekar tribunalen att blott den omständigheten att PostNord Group, som godkände kapitaltillskottet, är ett offentligägt bolag inte kan leda till slutsatsen att denna åtgärd ska tillskrivas danska och svenska staten, men kommissionen var icke desto mindre skyldig att undersöka om de offentliga myndigheterna kunde anses ha varit delaktiga på ett eller annat sätt i den aktuella åtgärden.

Tribunalen konstaterar att kommissionen visserligen undersökte huruvida den danska och svenska staten varit inblandade i kapitaltillskottet med beaktande av tolv olika omständigheter, men att kommissionens undersökning och dess slutsats att det inte hade förekommit någon inblandning i den aktuella åtgärden från dessa staters sida visar att det uppstått betydande svårigheter, med följden att kommissionen var skyldig att inleda det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF.

I detta avseende finner tribunalen inledningsvis att sökandenas argument att åtta av elva ledamöter i PostNords styrelse utsetts av danska och svenska ministrar, varav två dessutom hade höga befattningar inom statsförvaltningen, tyder på att vid tidpunkten för kapitaltillskottet hade PostNord ett begränsat oberoende i förhållande till dessa medlemsstater. Det förhållandet att kommissionen inte i vederbörlig ordning hade beaktat dessa organisatoriska omständigheter, som kunde utgöra ett icke försumbart indicium på att kapitaltillskottet kunde tillskrivas danska och svenska staten, styrker att kommissionens undersökning var ofullständig och otillräcklig, och ger således en första indikation på att det förelåg betydande svårigheter.

---

446 Kommissionens beslut C(2020) 3006 final av den 12 maj 2020 om statligt stöd SA.52489 (2018/FC) - Danmark och SA.52658 - Sverige (nedan kallat det angripna beslutet).

Eftersom blott den omständigheten att det finns en organisatorisk koppling mellan ett offentligägt bolag och den stat som kontrollerar bolaget, i princip, inte är tillräcklig för att en åtgärd som bolaget vidtar ska kunna tillskrivas staten, fortskrider tribunalen genom att undersöka andra tecken på att den danska och svenska staten varit inblandade i den aktuella stödåtgärden som kommissionen kunde ha kännedom om och som bekräftar att dess undersökning var ofullständig och otillräcklig.

Härvidlag påpekar tribunalen först och främst att kommissionen inte undersökt huruvida den dialog som förts mellan PostNord å ena sidan och danska och svenska staten å den andra, angående omstruktureringen av PostNords verksamhet i Danmark, också kunde avse PostNord Logistics verksamhet, trots att ITD i sitt klagomål hade påstått att så var fallet och att detta kunde utgöra ett indicium på att dessa stater hade haft en roll som omfattade tillsyn och kontroll när PostNord godkände kapitaltillskottet.

Tribunalen understryker därefter att PostNord, som huvudsakligen tillhandahåller posttjänster på nationell nivå i Danmark och Sverige och vars dotterbolag är skyldiga att tillhandahålla allmänna posttjänster i dessa medlemsstater, eftersträvar mål av allmänintresse som omfattas av dessa staters befogenheter. Trots att det följer av rättspraxis att en dylik omständighet tyder på att de offentliga myndigheterna i Danmark och Sverige ägnar särskild uppmärksamhet åt de beslut som fattas av PostNord, underlät kommissionen att beakta denna omständighet vid sin prövning av huruvida det kapitaltillskott PostNord hade godkänt kunde tillskrivas dessa stater.

Tribunalen konstaterar slutligen att kommissionens bedömning att kapitaltillskottet, i absoluta tal, inte uppgick till ett så stort belopp att det kunde väcka misstankar om att den danska och svenska staten hade varit inblandade i denna åtgärd än en gång visar att dess undersökning var ofullständig och otillräcklig, i synnerhet med hänsyntill att detta belopp på cirka 15,4 miljoner euro överskred det tröskelvärde över vilket koncerninterna kapitaltillskott skulle godkännas av PostNord, vars styrelse hade nära band till danska och svenska staten.

Sökandena anses således ha lyckats styrka att det förelåg betydande svårigheter som kommissionen inte hade överkommit vid sin bedömning av kapitaltillskottet mot bakgrund av artikel 107 FEUF. Tribunalen bifaller följaktligen talan såvitt den avser den del av det angripna beslutet där kommissionen, utan att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF, slog fast att kapitaltillskottet inte kunde tillskrivas danska och svenska staten och därför inte utgjorde statligt stöd.

Dom av den 20 september 2023, Belgien/kommissionen (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561)[447]

”Statligt stöd – Stödordning som genomförts av Belgien – Beslut i vilket stödordningen förklaras oförenlig med den inre marknaden och olaglig samt det förordnas om att utbetalt stöd ska återkrävas – Förhandsbesked i skattefrågor (tax ruling) – Skattepliktig vinst – Skattelättnader vid överskjutande vinst – Fördel – Selektiv karaktär – Skadlig inverkan på konkurrensen – Återkrav”

Dom av den 20 september 2023, Magnetrol International m.fl./kommissionen (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 och T-832/16, EU:T:2023:565)

[447] Gemensam resumé för målen Belgien/kommissionen (T-131/16 RENV) och Magnetrol International m.fl./kommissionen (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 och T-832/16).

”Statligt stöd – Stödordning som genomförts av Belgien – Beslut i vilket stödordningen förklaras oförenlig med den inre marknaden och olaglig samt det förordnas om att utbetalt stöd ska återkrävas – Förhandsbesked i skattefrågor (tax ruling) – Skattepliktig vinst – Skattelättnader vid överskjutande vinst – Fördel – Selektiv karaktär – Skadlig inverkan på konkurrensen – Återkrav”

Mellan åren 2004 och 2014 utfärdade den belgiska skattemyndigheten förhandsbesked i skattefrågor (tax rulings) till förmån för belgiska enheter inom multinationella företagskoncerner. Till följd av dessa förhandsbesked kunde nämnda enheter minska skattebasen i Belgien genom att dra av den vinst som ansågs vara ”överskjutande” från den vinst som de hade redovisat. Enligt de belgiska skattemyndigheterna följde denna överskjutande vinst av synergieffekter, stordriftsfördelar eller andra fördelar som följer av att tillhöra en multinationell koncern och kunde således inte tillskrivas de aktuella belgiska enheterna.

I ett beslut av den 11 januari 2016[448] konstaterade kommissionen att ordningen för skattelättnader vid överskjutande vinst, vilken låg till grund för Konungariket Belgiens utfärdande av förhandsbesked i skattefrågor, utgjorde en statlig stödordning i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilken var oförenlig med den inre marknaden. Eftersom kommissionen ansåg att denna ordning hade genomförts i strid med artikel 108.3 FEUF, beslutade den att beviljat stöd skulle återkrävas från mottagarna, och en slutlig förteckning över dessa skulle senare upprättas av Konungariket Belgien.

Efter att talan om ogiltigförklaring hade väckts vid tribunalen av Konungariket Belgien och av flera företag, vilka hade identifierats i kommissionens beslut eller hade fått ett förhandsbesked i skattefrågor, ogiltigförklarade tribunalen kommissionens beslut genom dom av den 14 februari 2019,[449] med motiveringen att kommissionen felaktigt hade funnit att det förelåg en stödordning.

Efter överklagande av kommissionen, upphävde domstolen tribunalens dom och slog slutgiltigt fast att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg de grunder som hade anförts för att ifrågasätta förekomsten av en stödordning och kommissionens befogenheter.[450] Eftersom målet inte var färdigt för avgörande såvitt avsåg de grunder för ogiltigförklaring som tribunalen ännu inte hade prövat, återförvisade domstolen målet till tribunalen för en prövning av dessa grunder.

I förfarandet efter återförvisning underkänner tribunalen samtliga grunder för ogiltigförklaring som har underställts dess prövning och ogillar följaktligen i sin helhet talan som väckts av Konungariket Belgien och sökandeföretagen.

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin respektive talan om ogiltigförklaring ifrågasatte Konungariket Belgien och sökandeföretagen bland annat att det förelåg en fördel till följd av ordningen för överskjutande vinst och att denna fördel var selektiv.

Vad beträffar referenssystemet, det vill säga det gemensamma eller ”normala” skattesystemet i förhållande till vilket de två ovannämnda faktorerna ska bedömas, kritiserade Konungariket Belgien

---

448 Kommissionens beslut (EU) 2016/1699 av den 11 januari 2016 om den statliga stödordning för skattelättnader vid överskjutande vinst SA.37667 (2015/C) (f.d. 2015/NN) som Belgien har genomfört (EUT L 260, 2016, s. 61) (nedan kallat det angripna beslutet).

449 Dom av den 14 februari 2019, ***Belgien och Magnetrol International/kommissionen*** (T-131/16 och T-263/16, EU:T:2019:91).

450 Dom av den 16 september 2021, ***kommissionen/Belgien och Magnetrol International*** (C-337/19 P, EU:C:2021:741).

och sökandena kommissionen för att den felaktigt hade funnit att det i bolagsskattesystemet i Belgien föreskrevs att bolagens totala redovisade vinst skulle beskattas, samtidigt som det bortsågs från möjligheten att göra justeringar. Vidare ansåg de att kommissionen felaktigt hade uteslutit ordningen för överskjutande vinst från detta referenssystem.

I det avseendet framgick det emellertid av de tillämpliga bestämmelserna i inkomstskattelagen att den skattepliktiga vinsten i grunden bestod av all vinst som redovisats av de företag som är skattskyldiga i Belgien. Den redovisade vinsten utgjorde nämligen utgångspunkten för beräkningen av skatten, och denna vinst kunde bli föremål för lagstadgade positiva och negativa justeringar. I den gällande lagstiftningen uppställdes två villkor för en negativ justering av vinster, nämligen att den belgiska enhetens vinster som skulle justeras hade tagits upp i ett annat närstående företags vinster och att sistnämnda företag skulle ha genererat dessa vinster om liknande villkor som dem som skulle ha avtalats mellan av varandra oberoende företag hade varit tillämpliga, medan dessa två villkor inte uppställdes för de skattelättnader vid överskjutande vinst som de belgiska skattemyndigheterna tillämpade i sina förhandsbesked i skattefrågor. Mot bakgrund av detta konstaterande finner tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att ordningen för skattelättnader vid överskjutande vinst, såsom den tillämpades av de belgiska skattemyndigheterna, inte ingick i det referenssystem som är tillämpligt i förevarande fall.

Tribunalen godtar inte heller den kritik som Konungariket Belgien och sökandeföretagen har framfört mot konstaterandet i det angripna beslutet att det förelåg en fördel som gynnade de som omfattades av förhandsbeskeden i skattefrågor.

För det första bekräftar tribunalen att kommissionen faktiskt undersökt kriteriet om fördel och lade fram de uppgifter som beaktades för att slå fast att det förelåg en fördel. Den omständigheten att bedömningen av fördelen var införd i ett avsnitt som även omfattar bedömningen av selektiviteten har inte någon betydelse i det avseendet. För det andra påpekar tribunalen att genomförandet av ordningen vid överskjutande vinst, vilken kännetecknades av beviljandet av skattelättnader i strid med de gällande lagstadgade villkoren, kunde leda till en minskning av den skatt som de enheter som omfattades av denna ordning i annat fall skulle ha varit tvungna att betala. Under dessa omständigheter kan kommissionen inte kritiseras för att den slog fast att denna ordning kunde gynna de som omfattades därav.

Tribunalen kan vidare inte godta de olika anmärkningar som har anförts för att ifrågasätta kommissionens konstaterande, efter att den hade redogjort för sitt förstahandsresonemang, att ordningen för överskjutande vinst avvek från det gemensamma bolagsskattesystemet i Belgien, eftersom de belgiska skattemyndigheternas praxis att göra en ensidig negativ justering, utan att det behöver visas att de vinster som ska justeras har tagits upp i ett annat företags vinster och att dessa vinster utgör vinster som skulle ha genererats av detta andra företag om de aktuella transaktionerna hade genomförts mellan av varandra oberoende företag, inte föreskrevs i nämnda system. Tribunalen kan inte heller godta de anmärkningar som har anförts för att ifrågasätta kommissionens slutsats att den fördel som följde av en sådan praxis från de belgiska skattemyndigheternas sida, genom avvikelse från referenssystemet, inte var tillgänglig för alla enheter som befann sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende.

För det första finner tribunalen att kommissionen, med hänsyn till skattemyndigheternas administrativa praxis, inte begick något fel när den slog fast att de enheter som ingick i en multinationell koncern och som beviljades skattelättnader vid överskjutande vinst behandlades annorlunda än de andra enheter i Belgien som inte beviljades sådana skattelättnader, trots att dessa enheter befann sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende, med hänsyn till syftet med de gemensamma skattereglerna, nämligen att beskatta all skattepliktig vinst hos alla företag med hemvist i landet eller med ett fast etableringsställe i Belgien.

För det andra konstaterar tribunalen att kommissionen inte heller gjorde en oriktig bedömning när den slog fast att den aktuella ordningen var selektiv, eftersom den uteslöt de bolag som hade beslutat

att inte genomföra några investeringar i Belgien, att inte centralisera verksamheten i landet och att inte skapa några arbetstillfällen där. Det framgick nämligen av det urval av förhandsbesked som analyserades i det angripna beslutet att alla dessa förhandsbesked hade utfärdats efter de sökandes förslag om att genomföra investeringar i Belgien, omlokalisera vissa funktioner till landet eller skapa ett visst antal arbetstillfällen där.

För det tredje, med hänsyn till att inget av förhandsbeskeden i detta urval avsåg enheter som ingick i små företagskoncerner, kan kommissionen inte heller kritiseras för att den slog fast att den aktuella ordningen var selektiv, då den inte var tillgänglig för företag som ingick i en liten koncern.

Under dessa omständigheter anser tribunalen att det inte är nödvändigt att pröva de anmärkningar som har anförts mot kommissionens andrahandsresonemang om selektivitet, i den mån skattelättnaderna vid överskjutande vinst avvek från armlängdsprincipen.

Tribunalen godtar inte heller Konungariket Belgiens argument om att ordningen för överskjutande vinst inte finansierades med hjälp av statliga medel, eftersom den överskjutande vinsten inte omfattades av landets beskattningsrätt.

I det avseendet påpekar tribunalen att enligt det gemensamma systemet för beskattning av bolagsvinster i Belgien ska hela den vinst som bolag hemmahörande i Belgien har redovisat i grunden beskattas i landet. Det var således med beaktande av detta val som den belgiska lagstiftaren hade gjort, vid utövandet av dess beskattningsrätt, som kommissionen kunde dra slutsatsen att den uteblivna beskattningen av den överskjutande vinsten för belgiska enheter i multinationella koncerner, trots att denna vinst i grunden var skattepliktig, utgjorde en förlust av medel som tillhörde denna stat.

Konungariket Belgiens argument om att skattelättnaderna vid överskjutande vinst, såsom de tillämpades av skattemyndigheterna, var motiverade av skattesystemets karaktär och allmänna systematik, och särskilt av syftet att undvika dubbelbeskattning, är inte heller övertygande. I praktiken var sådana skattelättnader inte villkorade av att det styrktes att den överskjutande vinsten hade tagits upp i ett annat närstående bolags vinster eller att den överskjutande vinsten faktiskt hade blivit beskattad i en annan stat. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den fann att det aktuella systemet med skattelättnader inte svarade mot situationer med dubbelbeskattning på ett nödvändigt och proportionerligt sätt.

Kommissionen begick inte heller något fel när den konstaterade att ordningen för skattelättnader vid överskjutande vinst snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen och kunde påverka handeln inom unionen.

I det avseendet påpekar tribunalen att det aktuella systemet med skattelättnader kunde förändra verksamheten inom de företagskoncerner som omfattade en belgisk enhet, genom att besluten om investeringar, lokalisering av verksamhet och skapandet av arbetstillfällen kunde fattas på ett sådant sätt att den belgiska enheten skulle generera vinst som därefter skulle undantas från skatteplikt i Belgien. Under dessa omständigheter kan kommissionen inte kritiseras för att den slog fast att det stöd som beviljades genom förhandsbeskeden kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.

Tribunalen finner dessutom att talan inte kan bifallas såvitt avser de grunder som Konungariket Belgien och sökandeföretagen har åberopat avseende de fel som kommissionen påstås ha begått när den identifierade de belgiska enheter som hade fått ett förhandsbesked och de multinationella koncerner som de ingick i såsom stödmottagare enligt den aktuella ordningen.

I det avseendet påpekar tribunalen att kommissionen, i det angripna beslutet, framhöll uppgifter som stödde dess slutsats att det i princip förelåg kontrollförbindelser inom de multinationella företagskoncerner som de belgiska enheter som hade fått förhandsbesked tillhörde. Med hänsyn till

dessa uppgifter, överskred inte kommissionen sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den slog fast att nämnda koncerner utgjorde en ekonomisk enhet tillsammans med dessa enheter, som var mottagare av statligt stöd enligt den aktuella ordningen, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Mot bakgrund av dessa överväganden åsidosatte kommissionen inte heller rättssäkerhetsprincipen och legalitetsprincipen genom att förordna om att det rättsstridiga stödet skulle återkrävas från dessa koncerner.

Vidare framgår det även av det angripna beslutet att kommissionen, i enlighet med rättspraxis, hade gett förklaringar som gjorde det möjligt för Konungariket Belgien att kontrollera varje berört företags individuella situation vad beträffar både de mottagare från vilka stödet skulle återkrävas och det belopp som skulle återkrävas.

I detta sammanhang underkänner tribunalen sökandeföretagens argument om att proportionalitetsprincipen åsidosattes genom att det förordnades om återkrav från alla stödmottagare, oavsett deras storlek, resurser och komplexitet. Eftersom återkrav av statligt stöd är den enda följden av att stödet är rättsstridigt och oförenligt med reglerna om statligt stöd, kan ett återkrav inte vara avhängigt av stödmottagarnas situation.

Tribunalen underkänner slutligen sökandeföretagens anmärkning om att det angripna beslutet – genom att det förordnades om återkrav av ett belopp motsvarande den skatt som skulle ha tagits ut på mottagarnas inkomster om ett förhandsbesked i skattefrågor inte hade utfärdats, utan beaktande av eventuella positiva justeringar som kunde ha gjorts av en annan skattemyndighet med avseende på överskjutande vinst – hade krävt att ett belopp som skulle kunna vara högre än den fördel som mottagarna erhållit skulle återkrävas.

Tribunalen erinrar om att kommissionen inte är skyldig att göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av en stödordning. Det är först vid återkrav av stödet som det är nödvändigt att kontrollera varje berört företags individuella situation. Vidare har det angripna beslutet under alla omständigheter inte någon inverkan på de rättigheter som varje skattskyldig person skulle kunna åberopa enligt gällande dubbelbeskattningsavtal, bland annat för att erhålla en lämplig justering av sin skattepliktiga vinst, efter en positiv justering som utförts av skattemyndigheterna i andra jurisdiktioner.

Dom av den 27 september 2023, Banco Santander m.fl./kommissionen (T-12/15, T-158/15 och T-258/15, EU:T:2023:583)

”Statligt stöd – Stödordning som genomförts av Spanien – Avdrag vid bolagsskatt som tillåter företag med skattemässig hemvist i Spanien att skriva av mervärde vid indirekta förvärv av aktieinnehav i utländska företag medelst direkta förvärv av aktieinnehav i utländska holdingbolag – Beslut i vilket stödet förklaras vara olagligt och oförenligt med den inre marknaden och enligt vilket det utbetalade stödet ska återbetalas – Beslut 2011/5/EG – Beslut 2011/282/EU – Tillämpningsområde – Återkallande av rättsakt – Rättssäkerhet – Berättigade förväntningar”

För att uppmuntra spanska företags investeringar i utlandet föreskrivs i artikel 12.5 i den spanska lagen om bolagsskatt (nedan kallad bolagsskattelagen)[451] att avskrivning på vissa villkor får göras av det finansiella mervärdet vid förvärv av aktieinnehav på minst 5 procent i ett utländskt företag. Finansiellt mervärde definieras i artikel 12.5 i bolagsskattelagen som den del av skillnaden mellan

[451] Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (lag 43/1995 om bolagsskatt) av den 27 december 1995 (BOE nr 310 av den 28 december 1995, s. 37072).

förvärvspriset för aktieinnehavet och dess redovisningsvärde på förvärvsdatumet som inte har bokförts under det utländska företagets varor och rättigheter.

Ledamöter i Europaparlamentet ställde under åren 2005 och 2006 flera skriftliga frågor beträffande denna ordning för finansiell avskrivning (nedan kallad den aktuella stödordningen).[452] Kommissionen angav i sina svar av den 19 januari och den 17 februari 2006 att nämnda ordning inte omfattades av tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd.

Genom skrivelser av den 26 mars 2007 begärde kommissionen emellertid in uppgifter från de spanska myndigheterna för att kunna bedöma räckvidden och effekterna av den aktuella stödordningen, bland annat med avseende på de olika transaktionstyper som den täckte. Som svar uppgav de spanska myndigheterna att endast finansiellt mervärde som uppstått till följd av direkta förvärv av aktieinnehav var avdragsgillt enligt den aktuella stödordningen.

Efter att ha inlett det formella granskningsförfarandet genom ett beslut som offentliggjordes i form av en sammanfattning i december 2007 antog kommissionen besluten 2011/5[453] och 2011/282,[454] i vilka den aktuella stödordningen förklarades oförenlig med den inre marknaden (nedan kallade de inledande besluten). Med hänsyn till de berättigade förväntningar som vissa stödmottagande företag hade fått på grund av kommissionens svar av den 19 januari och den 17 februari 2006, medgav kommissionen dock att denna stödordning under hela den avskrivningsperiod som stödordningen avsåg fick fortsätta att tillämpas på förvärv av aktieinnehav som genomförts före offentliggörandet av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, eller till och med, under vissa förutsättningar, på förvärv av aktieinnehav som genomförts fram till och med offentliggörandet av beslut 2011/282.

I april 2012 underrättade de spanska myndigheterna kommissionen om att Spaniens generaldirektorat för skatter hade antagit ett nytt bindande förhandsbesked, där det angavs att det finansiella mervärde som omfattades av den aktuella stödordningen inte längre endast var sådant som uppstått till följd av direkta förvärv av aktieinnehav i utländska företag, utan numera även sådant som uppstått till följd av indirekta förvärv av aktieinnehav i utländska företag, inklusive redan genomförda förvärv (nedan kallad myndigheternas nya tolkning).

Efter att ha inlett ett andra formellt granskningsförfarande konstaterade kommissionen genom beslut av den 15 oktober 2014[455] att myndigheternas nya tolkning inte omfattades av de inledande besluten och att den nya tolkningen utgjorde ett nytt stöd som var oförenligt med den inre marknaden. Dessutom beslutade kommissionen att inte på samma villkor som i de inledande besluten erkänna

---

452 Denna stödordning har även redan behandlats i bland annat dom av den 21 december 2016, ***kommissionen/World Duty Free Group m.fl.*** (C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981), dom av den 6 oktober 2021, ***Sigma Alimentos Exterior/kommissionen*** (C-50/19 P, EU:C:2021:792), dom av den 6 oktober 2021, ***World Duty Free Group och Espagne/kommissionen*** (C-51/19 P och C-64/19 P, EU:C:2021:793), dom av den 6 oktober 2021, ***Banco Santander/kommissionen*** (C-52/19 P, EU:C:2021:794), dom av den 6 oktober 2021, ***Banco Santander m.fl./kommissionen*** (C-53/19 P och C-65/19 P, EU:C:2021:795), dom av den 6 oktober 2021, ***Axa Mediterranean/kommissionen*** (C-54/19 P, EU:C:2021:796), dom av den 6 oktober 2021, ***Prosegur Compañía de Seguridad/kommissionen*** (C-55/19 P, EU:C:2021:797), och dom av den 15 november 2018, ***Deutsche Telekom/kommissionen*** (T-207/10, EU:T:2018:786).

453 Kommissionens beslut 2011/5/EG av den 28 oktober 2009 om avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av aktieinnehav i utländska företag nr C-45/07 (f.d. NN 51/07, f.d. CP 9/07) som Spanien har genomfört (EUT L 7, 2011, s. 48).

454 Kommissionens beslut 2011/282/EG av den 12 januari 2011 om avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av aktieinnehav i utländska företag nr C-45/07 (f.d. NN 51/07, f.d. CP 9/07) som Spanien har genomfört (EUT L 135, 2011, s. 1).

455 Kommissionens beslut (EU) 2015/314 av den 15 oktober 2014 om det statliga stöd nr SA.35550 (13/C) (f.d. 13/NN) (f.d. 12/CP) som Spanien har genomfört – för avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av aktieinnehav i utländska företag (EUT L 56, 2015, s. 38) (nedan kallat det angripna beslutet).

berättigade förväntningar hos vissa stödmottagande företag. Kommissionen krävde följaktligen att Konungariket Spanien skulle upphäva den stödordning som följde av myndigheternas nya tolkning och återkräva allt stöd som beviljats inom ramen för denna.

Efter att spanska företag som beviljats avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid indirekta förvärv av aktieinnehav i utländska företag i flera mål väckt talan om ogiltigförklaring, ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet på grund av åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin talan invände sökandena för det första mot att kommissionen kvalificerat myndigheternas nya tolkning som ett nytt stöd. I detta sammanhang gjorde sökandena i huvudsak gällande att indirekta förvärv redan omfattades av de inledande besluten och att kommissionen följaktligen inte därefter hade rätt att anta det angripna beslutet med avseende på just denna typ av transaktioner.

Tribunalen påpekar i detta avseende inledningsvis att det framgår av ordalydelsen i de inledande besluten att kommissionens granskning i dessa beslut, trots de försäkringar som de spanska myndigheterna gav under det administrativa förfarandet (nämligen att den aktuella stödordningen endast avsåg direkta förvärv av aktieinnehav), avsåg stödordningen med avseende på både direkta och indirekta förvärv av aktieinnehav. Det går inte heller att av de omständigheter som kommissionen anförde i det angripna beslutet dra slutsatsen att myndigheternas nya tolkning hade utvidgat tillämpningsområdet för artikel 12.5 i bolagsskattelagen.

Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar tribunalen, i motsats till vad kommissionen slog fast i det angripna beslutet, att de inledande besluten redan omfattade indirekta förvärv vad gäller tillämpningen av den aktuella stödordningen.

Under dessa omständigheter prövar tribunalen därefter huruvida kommissionen hade rätt att anta det angripna beslutet, med hänsyn till de inledande beslutens tillämpningsområde.

Tribunalen understryker på denna punkt att kommissionen i det angripna beslutet ålägger Konungariket Spanien att kräva tillbaka samtliga stöd som beviljats med tillämpning av den aktuella stödordningen på indirekta förvärv av aktieinnehav, trots att vissa av dessa stöd enligt de inledande besluten skulle undantas från återkravet på grund av de berättigade förväntningar som kommissionen erkände i de sistnämnda besluten. Detta resultat är att likställa med ett återkallande av de inledande besluten, eftersom dessa omfattade indirekta förvärv av aktieinnehav.

Det stämmer att det enligt artikel 9 i förordning nr 659/1999,[456] jämförd med artikel 13.3 i samma förordning, är möjligt att ”upphäva” ett beslut om detta grundat sig på oriktiga upplysningar som lämnats under förfarandet och som varit avgörande för beslutet. Handlingarna i målet innehöll dock ingen uppgift som visade att kommissionen skulle ha baserat sig på oriktiga upplysningar som lämnats under det administrativa förfarande som ledde fram till det angripna beslutet, vilket kommissionen för övrigt inte heller har hävdat.

Även om de ovannämnda bestämmelserna i förordning nr 659/1999 endast är ett specifikt uttryck för den allmänna rättsliga principen att det är möjligt att retroaktivt återkalla en rättsstridig administrativ

456 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1).

rättsakt som har gett upphov till subjektiva rättigheter, har kommissionen vidare aldrig hävdat att de inledande besluten var rättsstridiga i den del de avsåg indirekta förvärv av aktieinnehav. Det är i förevarande fall de facto inte fråga om att återkalla en rättsstridig rättsakt, utan det handlar om att återkalla två lagenliga beslut, nämligen de inledande besluten i den del de avsåg indirekta förvärv av aktieinnehav.

Enligt fast rättspraxis strider det mot allmänna rättsprinciper att med retroaktiv verkan återkalla ett lagenligt förvaltningsbeslut som har gett upphov till subjektiva rättigheter eller liknande fördelar.

Tribunalen konstaterar i detta avseende att de inledande besluten gav Konungariket Spanien en subjektiv rätt att genomföra den aktuella stödordningen med avseende på vissa förvärv av aktieinnehav, och – som en följd av detta – de företag som gynnades av stödordningen en rätt att slippa återbetala visst olagligt stöd, och att kommissionen därefter genom det angripna beslutet återkallat denna rätt vad gäller de indirekta förvärven av aktieinnehav. Det innebär att det angripna beslutet – förutom att strida mot rättssäkerhetsprincipen – stred mot vad de spanska myndigheterna och de berörda företagen med fog kunde förvänta sig till följd av inledande besluten vad gäller tillämpningen av dessa beslut på indirekta förvärv.

Mot bakgrund av denna felaktiga rättstillämpning från kommissionens sida ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet i dess helhet.

För fullständighetens skull bifaller tribunalen, för det andra, sökandenas invändningar om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar med avseende på kommissionens svar på frågorna från Europaparlamentets ledamöter år 2006.

Tribunalen finner nämligen att kommissionen, genom att lämna dessa förklaringar till parlamentet, hade lämnat tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar som var av sådant slag att de som erhållit stöd enligt den aktuella stödordningen hade fog för att förvänta sig att denna stödordning – oavsett om det rörde sig om deras direkta eller indirekta förvärv av aktieinnehav – var laglig, i den mening att den inte omfattades av tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd, och att inga fördelar som följde av denna ordning således kunde bli föremål för återkrav vid ett senare tillfälle.

Den omständigheten att sökandena hade kännedom om myndigheternas ursprungliga tolkning, enligt vilken indirekta förvärv av aktieinnehav inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 12.5 i bolagsskattelagen, innebär vidare inte att det inte kunde ha uppkommit berättigade förväntningar hos sökandena till följd av kommissionens förklaringar. Enligt rättspraxis är det nämligen endast kommissionens förklaringar och ageranden som ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger berättigade förväntningar hos de som mottagit stöd enligt den aktuella stödordningen.

Av detta följer att kommissionen, om det antas att denna hade rätt att anta det angripna beslutet, inte utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning kunde låta bli att i det beslutet fastställa att stödmottagarna i fråga hade berättigade förväntningar som omfattade de indirekta förvärv av aktieinnehav som ägt rum före offentliggörandet av beslutet att inleda det första formella granskningsförfarandet, och till och med, under vissa villkor, de indirekta förvärv av aktieinnehav som ägt rum före offentliggörandet av beslutet 2011/282, i samma ordalag som kommissionen använt i de inledande besluten.

Dom av den 20 december 2023, Ryanair och Malta Air/kommissionen (Air France-KLM och Air France, covid-19) (T-494/21, EU:T:2023:831)

”Statligt stöd – Stöd som Frankrike beviljat Air France och Air France-KLM i samband med covid-19-pandemin – Rekapitalisering – Beslut i vilket stödet förklaras vara förenligt med den inre marknaden – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Väsentlig påverkan på sökandens ställning på den berörda marknaden – Upptagande till prövning – Fastställande av stödmottagaren när en koncern berörs”

I april 2020 anmälde Republiken Frankrike till Europeiska kommissionen ett planerat stöd till förmån för flygbolaget Air France, som är dotterbolag till holdingbolaget Air France-KLM. Det anmälda stödet bestod dels av en statlig kreditgaranti på 90 procent för ett lån på 4 miljarder euro från ett bankkonsortium, dels av ett aktieägarlån på högst 3 miljarder euro.

Därefter anmälde Republiken Frankrike, i mars 2021, till kommissionen ett planerat stöd till förmån för Air France och holdingbolaget Air France-KLM, i syfte att rekapitalisera dessa båda bolag med totalt 4 miljarder euro, genom en kapitalökning och en omvandling av det aktieägarlån som avses ovan till ett hybridinstrument, vilket likställdes med ett ingripande i form av kapitaltillskott.

Dessa åtgärder, som ingick i en rad andra stödåtgärder som syftade till att stödja de företag som ingår i koncernen Air France-KLM, skulle finansiera Air Frances och holdingbolagets Air France-KLM:s omedelbara likviditetsbehov för att hjälpa dem att övervinna de negativa konsekvenserna av covid-19-pandemin.

Genom beslut av den 4 maj 2020 (nedan kallat beslutet Air France),[457] vilket rättades två gånger i december 2020 och juli 2021, och genom beslut av den 5 april 2021 (nedan kallat beslutet Air France-KLM och Air France),[458] drog kommissionen slutsatsen att de anmälda åtgärderna utgjorde statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF[459] och dess meddelande av den 19 mars 2020 med rubriken ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19”.[460]

I Air France-beslutet bedömde kommissionen att mottagarna av det anmälda stödet var Air France och dess dotterbolag. Varken holdingbolaget Air France-KLM eller dess andra dotterbolag, inklusive KLM och de bolag som KLM kontrollerade, ansågs således vara mottagare av denna åtgärd. I beslutet Air France-KLM och Air France identifierade kommissionen såväl Air France och dess dotterbolag som holdingbolaget Air France-KLM och dess dotterbolag som mottagare av det anmälda stödet, med undantag endast för KLM och dess dotterbolag.

Flygbolagen Ryanair och Malta Air har väckt talan om ogiltigförklaring av ovannämnda kommissionsbeslut. Talan i dessa mål bifalls av tribunalens åttonde avdelning i utökad sammansättning, som konstaterar att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning vid fastställandet av mottagarna av det anmälda stödet och följaktligen åsidosatt artikel 107.3 b FEUF. Tribunalen preciserar härvid vilka som är mottagare av en stödåtgärd i en koncern.

Tribunalens bedömning

---

457 Kommissionens beslut C(2020) 2983 final, av den 4 maj 2020, om statligt stöd SA.57082 (2020/N) – Frankrike – covid-19 – Tillfällig ram 107(3)(b) – Garanti och aktieägarlån till Air France, i dess ändrade lydelse enligt besluten C(2020) 9384 final, av den 17 december 2020, och C(2021) 5701 final, av den 26 juli 2021.

458 Kommissionens beslut C(2021) 2488 final av den 5 april 2021, om statligt stöd SA.59913 – Frankrike – covid-19 – Rekapitalisering av Air France och Air France-KLM och kommissionens beslut C(2020)2983 final, av den 4 maj 2020, om statligt stöd SA.57082 (2020/N) – Frankrike – covid-19 – Tillfällig ram 107(3)(b) – Garanti och aktieägarlån till Air France, i dess ändrade lydelse enligt besluten C(2020) 9384 final, av den 17 december 2020, och C(2021) 5701 final, av den 26 juli 2021 (nedan kallade de angripna besluten).

459 Enligt artikel 107.3 b FEUF kan stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, under vissa förutsättningar, vara förenligt med den inre marknaden.

460 Kommissionens meddelande av den 19 mars 2020, om en tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 (EUT C 91 I, 2020, s. 1), i dess lydelse av den 4 april 2020 (EUT C 112 I, 2020, s. 1), den 13 maj 2020 (EUT C 164, 2020, s. 3) och den 29 juni 2020 (EUT C 218, 2020, s. 3) (nedan kallad den tillfälliga ramen).

Till stöd för sin talan bestred sökandena bland annat att holdingbolaget Air France-KLM och KLM (beslutet Air France), å ena sidan, och KLM (beslutet Air France-KLM och Air France), å andra sidan, inte ingick i kretsen av mottagare av de anmälda åtgärderna.

Tribunalen erinrar om att även om kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den ska avgöra vem som är mottagare av en anmäld stödåtgärd är det likväl så, att unionsdomstolen inte bara ska pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits.

Det följer dessutom av rättspraxis och kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd[461] att flera separata juridiska personer kan anses utgöra en ekonomisk enhet vid tillämpningen av reglerna för statligt stöd. Bland de omständigheter som beaktas vid fastställandet av huruvida det föreligger en sådan ekonomisk enhet återfinns bland annat de äganderättsliga, organisatoriska, funktionella och ekonomiska banden mellan de berörda enheterna, de avtal på grundval av vilka det anmälda stödet beviljades, och det sammanhang i vilket det ingår.

Mot bakgrund av dessa preciseringar påpekar tribunalen för det första att de äganderättsliga och organisatoriska banden inom koncernen Air France-KLM, såsom de beskrivs i de angripna besluten, visar att de olika juridiska personerna inom koncernen utgör en enda ekonomisk enhet vid tillämpningen av reglerna om statligt stöd. Tribunalen understryker att det framgår av kommissionens redogörelse att holdingbolaget Air France-KLM faktiskt utövar kontroll över Air France och KLM genom att direkt eller indirekt utöva ett inflytande på förvaltningen och på så sätt deltar i bolagens ekonomiska verksamhet. Enligt nämnda redogörelse finns det dessutom inom koncernen Air France-KLM ett centraliserat beslutsförfarande och en viss samordning på koncernnivå, vilka säkerställs genom blandade organ i vilka företrädare på hög nivå för holdingbolaget Air France-KLM, Air France och KLM ingår, i vart fall vad gäller antagandet av vissa viktiga beslut.

Kommissionens slutsats att holdingbolaget Air France-KLM, Air France och KLM inte utgör en ekonomisk enhet vid identifieringen av mottagarna av de anmälda stödåtgärderna motsägs dessutom av de funktionella och ekonomiska banden mellan dessa enheter. Beskrivningen av dessa band i de angripna besluten och de olika exempel som Ryanair och Malta Air har åberopat i detta avseende vittnar om att det föreligger viss integration samt funktionellt, kommersiellt och finansiellt samarbete mellan nämnda enheter.

Vidare noterar tribunalen att den avtalsrättsliga ram på grundval av vilken de anmälda åtgärderna beviljades och de åtaganden som Republiken Frankrike gjort med avseende på beslutet Air France-KLM och Air France, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte utgör hinder för att holdingbolaget Air France-KLM, Air France och KLM kvalificeras som en ekonomisk enhet. På denna punkt preciserar tribunalen att varken de avtalsklausuler som kommissionen har hänvisat till eller de åtaganden som Republiken Frankrike har gjort gör det möjligt att begränsa kretsen av mottagare av de åtgärder som anmälts till Air France respektive holdingbolaget Air France-KLM och Air France. Angående beslutet Air France-KLM och Air France understryker tribunalen dessutom att förbättringen av holdingbolaget Air France-KLM:s finansiella ställning till följd av den anmälda åtgärden under alla omständigheter skulle undanröja risken för att holdingbolaget ska hamna på obestånd, och därmed

---

461 Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 2016, s. 1).

också risken för att dess dotterbolag KLM och de bolag som det sistnämnda kontrollerade ska hamna på obestånd.

Mot bakgrund av det kronologiska och strukturella sambandet mellan de åtgärder som är föremål för de angripna besluten och med beaktande av att beslutet Air France-KLM och Air France antogs före antagandet av beslutet om den andra rättelsen av beslutet Air France, konstaterar tribunalen dessutom att förekomsten av vart och ett av dessa beslut borde ha beaktats av kommissionen vid dess granskning av de anmälda åtgärderna. Kommissionen har följaktligen inte förklarat varför den definierat mottagarna av de anmälda stödåtgärderna på olika sätt i de angripna besluten.

Slutligen underkänner tribunalen kommissionens resonemang att de anmälda stödåtgärderna på sin höjd har rena sekundära ekonomiska effekter för holdingbolaget Air France-KLM och dess andra dotterbolag (beslutet Air France) och för KLM och dess dotterbolag (beslutet Air France-KLM och Air France). På denna punkt erinrar tribunalen om att en förhandsprövning av de förutsebara effekterna av nämnda åtgärder ger vid handen att denna finansieringslösning kunde gynna koncernen Air France-KLM i dess helhet genom att förbättra koncernens övergripande finansiella ställning. Enligt kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd tyder en sådan finansieringslösning på att det åtminstone föreligger en indirekt fördel för koncernen Air France-KLM, inbegripet KLM och KLM:s dotterbolag.

Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter finner tribunalen att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den uteslöt holdingbolaget Air France-KLM och dess övriga dotterbolag, däribland KLM och dess dotterbolag (beslutet Air France), å ena sidan, och KLM och dess dotterbolag (beslutet Air France-KLM och Air France), å andra sidan, från kretsen av mottagare av de anmälda stödåtgärderna. Eftersom denna felaktiga identifiering av stödmottagarna kan påverka hela bedömningen av de anmälda åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen, ogiltigförklarar tribunalen de angripna besluten.

IV. Formgivningar

Dom av den 22 mars 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elektrod som ska placeras i en skärbrännare) (T-617/21, EU:T:2023:152)

”Gemenskapsformgivning – Ogiltighetsförfarande – Registrerad gemenskapsformgivning för en elektrod som ska placeras i en skärbrännare – Ogiltighetsgrund – Artikel 4.2 i förordning (EG) nr 6/2002 – Beståndsdel i en sammansatt produkt”

Hypertherm, Inc. är innehavare av gemenskapsformgivningen för en elektrod som ska placeras i en skärbrännare som ingår i ett plasmaskärsystem. Bolaget B&Bartoni spol. s r.o. ingav en ansökan till Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) om ogiltighetsförklaring av nämnda gemenskapsformgivning på den grunden att den inte uppfyllde skyddskraven för en gemenskapsformgivning. Elektroden var nämligen inte synlig vid normal användning av skärbrännaren. [462] Ansökan bifölls av annulleringsenheten, men avslogs därefter av överklagandenämnden. Överklagandenämnden fann att den produkt som återges i den omstridda gemenskapsformgivningen, det vill säga den aktuella elektroden, inte kan anses utgöra en beståndsdel i en sammansatt produkt.

I utökad sammansättning tolkar tribunalen begreppet ”beståndsdel i en sammansatt produkt” i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 6/2002. Det rör sig för första gången om huruvida en förbrukningsartikel, såsom elektroden i förevarande fall, kan utgöra en beståndsdel i en sammansatt produkt.

Tribunalens bedömning

Det ska inledningsvis framhållas att frågan huruvida en produkt motsvarar begreppet ”beståndsdel i en sammansatt produkt” ska bedömas från fall till fall utifrån en rad relevanta indicier. För att bedöma huruvida den aktuella elektroden utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt prövar tribunalen följaktligen om de fyra indicier som överklagandenämnden beaktade i det överklagade beslutet var relevanta.

Tribunalen anser för det första att frågan huruvida elektroden är en förbrukningsartikel är relevant vid bedömningen av huruvida elektroden utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt. Närmare bestämt, i avsaknad av en definition av begreppet ”beståndsdel i en sammansatt produkt” i förordning nr 6/2002, utgör egenskaper som är typiska för en förbrukningsartikel såsom avsaknaden av en fast och varaktig koppling till den sammansatta produkten samt regelbundet inköp och utbyte av elektroden på grund av dess korta livslängd, relevanta indicier som kan användas för att fastställa vad som utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt. Tribunalen erinrar om att beståndsdelar i en sammansatt produkt är beståndsdelar som är utformade för att hopmonteras till ett sammansatt industriellt eller hantverksmässigt framställt föremål och vilka kan bytas ut så att föremålet kan tas isär och åter hopfogas. Elektroden i fråga, i egenskap av en förbrukningsartikel i en skärbrännare, har emellertid utformats för att utan svårighet läggas till den senare, förbrukas eller användas snabbt, och utan svårighet bytas ut av slutanvändaren utan att föremålet behöver tas isär eller åter hopfogas. Det kan dessutom konstateras att en slutanvändare, som regelbundet köper och byter ut elektroden

---

462 Enligt artikel 4 i rådets förordning (EG) nr 6/2002 av den 12 december 2001 om gemenskapsformgivning (EGT L 3, 2002, s. 1), ska en formgivning av eller som ingår i en produkt som utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt endast betraktas som ny och särpräglad i den mån beståndsdelen, när den har infogats i den sammansatta produkten, förblir synlig vid normal användning av denna.

kan uppfatta och bedöma dess egenskaper, oberoende av huruvida elektroden förblir synlig efter att ha placerats i skärbrännaren.

För det andra finner tribunalen att frågan huruvida det krävs att en sammansatt produkt tas isär och åter hopfogas för att en produkt ska kunna bytas ut även är en relevant faktor som ska beaktas vid bedömningen av huruvida en sådan produkt utgör en beståndsdel i den sammansatta produkten. Beaktandet av att produkten ”tas isär” och ”åter hopfogas” grundar sig nämligen på förordning nr 6/2002[463] och på domstolens praxis.[464] Det är därför mindre sannolikt att en produkt som när den byts ut inte kräver att den produkt som den är en del av tas isär och åter hopfogas, och som är särskilt utformad för att regelbundet och enkelt bytas ut av slutanvändarna, utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt än en produkt som normalt byts ut av fackmän med särskild expertkunskap för att utföra utbytet. I förevarande fall kan slutanvändaren utan svårighet byta ut elektroden och ett sådant förfarande kan således inte anses innebära att skärbrännaren ”tas isär” och ”åter hopfogas” i den mening som avses i förordning nr 6/2002.

För det tredje finner tribunalen att det är ett relevant indicium vid bedömningen av begreppet ”beståndsdel i en sammansatt produkt” att den sammansatta produkten är komplett utan den aktuella elektroden. Tribunalen understryker att vid inköp av en skärbrännare utan elektrod eller när elektroden har avlägsnats från skärbrännaren kommer nämligen inte slutanvändaren att uppfatta det så, att skärbrännaren är skadad eller inkomplett. Däremot uppfattar slutanvändaren i princip inte en sammansatt produkt som en komplett produkt som kan blir föremål för normal användning utan sina beståndsdelar eller som en produkt i gott skick. Även om skärbrännaren och plasmaskärsystemet inte kan fylla sin funktion, det vill säga skära i eller användas för fasning av metall, utan att ha försetts med en elektrod, innebär detta inte att elektroden ska betraktas som en beståndsdel i en sammansatt produkt. Om en produkt inte kan fylla den funktion som den är avsedd för utan en annan produkt och det anses innebära att sistnämnda produkt ska anses utgöra en beståndsdel i den förstnämnda produkten, leder det till att ett stort antal separata produkter, bland annat förbrukningsartiklar, utan vilka sammansatta produkter inte kan fylla den funktion som de är avsedda för, felaktigt skulle anses utgöra beståndsdelar i nämnda sammansatta produkter.

Vidare är även den omständigheten att skärbrännaren kan utbjudas på marknaden utan elektroden och att det är vanligt förekommande att elektroden är föremål för reklam och försäljning utan skärbrännaren relevant vid bedömningen av om den aktuella elektroden ska anses utgöra en beståndsdel i en sammansatt produkt. Det står visserligen varje tillverkare fritt att saluföra den sammansatta produkten med sina beståndsdelar eller att sälja dem separat. Detta affärsbeslut ska emellertid inte anses vara en avgörande omständighet vid bedömningen av om en produkt ska anses utgöra en beståndsdel i en sammansatt produkt. Det ska dock påpekas att det är ovanligt att inköp av en sammansatt produkt inte omfattar dess faktiska beståndsdelar. Såsom framgår av handlingarna i målet säljs den aktuella skärbrännaren antingen tillsammans med eller utan de aktuella elektroderna.

För det fjärde anser tribunalen slutligen att den omständigheten att elektroden är utbytbar är relevant vid denna bedömning. Det är nämligen i princip mer sannolikt att en produkt som inte kan bytas ut mot en annan produkt som inte är identisk eller användas i olika sammansatta produkter, är varaktigt kopplad och anpassad till nämnda sammansatta produkt och således utgör en beståndsdel i den sammansatta produkten. Följaktligen ska den omständigheten att den aktuella elektroden kan bytas ut mot en annan elektrod och att den aktuella elektroden kan användas för olika sorters

---

463 Artikel 3 c i förordning nr 6/2002.

464 Dom av den 20 december 2017, Acacia och D’Amato (C-397/16 och C-435/16, EU:C:2017:992, punkt 65).

skärbrännare beaktas vid bedömningen av att denna elektrod inte utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt.

Mot bakgrund av dessa överväganden finner tribunalen att de omständigheter som överklagandenämnden lade till grund för sin bedömning är relevanta och att överklagandenämnden inte gjorde fel när slog fast att den aktuella elektroden utgör en separat produkt och inte utgör en beståndsdel i en sammansatt produkt.

V. Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder

1. Venezuela

Dom av den 13 september 2023, Venezuela/rådet (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529)

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Förbud mot försäljning, leverans, överföring eller export av vissa varor och tjänster – Rätten att yttra sig – Skyldighet att ange skäl – Materiella oriktigheter i beskrivningen av de faktiska omständigheterna – Uppenbart oriktig bedömning – Folkrätt”

Med hänsyn till den försämrade situationen för mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och demokratin i Bolivarianska republiken Venezuela (nedan kallad Venezuela) antog Europeiska unionens råd restriktiva åtgärder mot detta tredjeland under år 2017. I artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063[465] föreskrivs ett förbud mot försäljning, leverans, överföring eller export av utrustning som skulle kunna användas för internt förtryck, samt mot att tillhandahålla tjänster med anknytning till nämnda utrustning och till militär utrustning, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela.

År 2018 väckte Venezuela talan om ogiltigförklaring av förordning 2017/2063, i den del förordningens bestämmelser avser detta land. Därefter justerade Venezuela sin talan så att den även avsåg beslut 2018/1656[466] och genomförandeförordning 2018/1653.[467] Rådet hade genom dessa rättsakter förlängt respektive ändrat de aktuella restriktiva åtgärderna. Genom dom av den 20 september 2019 avvisade Europeiska unionens tribunal denna talan, med motiveringen att Venezuelas rättsliga ställning inte påverkades direkt av de omtvistade åtgärderna.[468] Venezuela överklagade denna dom till domstolen, vilken, i dom av den 22 juni 2021,[469] upphävde tribunalens avgörande och slog fast att Venezuela har talerätt såvitt dess talan avser ogiltigförklaring av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063.[470] Domstolen återförvisade också målet till tribunalen för prövning i sak.

Tribunalen (stora avdelningen) ogillar i sin dom denna talan samt uttalar sig, i en situation som inte tidigare prövats och som rör en talan om ogiltigförklaring som ett tredjeland har väckt mot restriktiva åtgärder, om Venezuelas rätt att yttra sig och om de påstådda åsidosättanden av folkrätten som Venezuela gör gällande.

Tribunalens bedömning

---

465 Rådets beslut (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 295, 2017, s. 21) (nedan kallad den angripna förordningen).

466 Rådets beslut (Gusp) 2018/1656 av den 6 november 2018 om ändring av beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 10).

467 Rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1653 av den 6 november 2018 om genomförande av förordning (EU) 2017/2063 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 1).

468 Dom av den 20 september 2019, ***Venezuela/rådet*** (T-65/18, EU:T:2019:649).

469 Dom av den 22 juni 2021, ***Venezuela/rådet (Berört tredjeland)*** (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

470 I den domen angav domstolen att den ursprungliga domen hade vunnit laga kraft vad gäller avvisningen av talan mot bakgrund av genomförandeförordning 2018/1653 och beslut 2018/1656.

Tribunalen konstaterar inledningsvis att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen utgör restriktiva åtgärder med allmän giltighet, eftersom de, i enlighet med artikel 215.1 FEUF, utgör åtgärder som avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland med avseende på vissa varor och tjänster. Dessa åtgärder riktar sig inte till identifierade fysiska eller juridiska personer, utan är tillämpliga på objektivt bestämda situationer och på en allmänt och abstrakt angiven personkrets.

Vad för det första gäller grunden avseende åsidosättande av rätten att yttra sig erinrar tribunalen inledningsvis om att rätten att yttra sig inte kan överföras på ett sammanhang som, såsom i förevarande fall, avser antagandet av åtgärder med allmän giltighet. Tribunalen påpekar vidare att det inte finns någon bestämmelse som ålägger rådet att underrätta varje person som eventuellt kan komma att omfattas av ett nytt kriterium med allmän räckvidd om antagandet av detta kriterium. Artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är dessutom tillämplig på ”individuella åtgärder” som vidtas mot en person, vilket innebär att denna bestämmelse inte kan åberopas i samband med antagandet av åtgärder med allmän giltighet. Tribunalen tillägger att den angripna förordningen återspeglar ett val som unionen har gjort i fråga om internationell politik. Att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, med tillämpning av artikel 215.1 FEUF, ingår nämligen som en del i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).[471] Det som då sker är att det vidtas åtgärder med anledning av en viss internationell situation, efter unionsmyndigheternas skönsmässiga bedömning, och detta just i syfte att påverka en sådan situation. Att höra det berörda tredjelandet i förväg skulle enligt tribunalen innebära en skyldighet för rådet att föra diskussioner som liknar internationella förhandlingar med detta land, vilket skulle urholka den verkan som eftersträvas genom införandet av ekonomiska åtgärder gentemot nämnda land, det vill säga att utöva påtryckningar på detta land för att få till stånd en ändring av dess beteende. Slutligen kan den omständigheten att Venezuela berörs direkt av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen inte i sig ge Venezuela rätt att yttra sig. Mot bakgrund av dessa omständigheter finner tribunalen att Venezuela inte kan göra gällande denna rätt med avseende på de restriktiva åtgärder som antagits av rådet i den angripna förordningen.

Vad för det andra gäller grunden att beskrivningen av de faktiska omständigheterna är materiellt oriktig och att det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning av den politiska situationen i Venezuela, erinrar tribunalen om att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av vilka omständigheter som ska beaktas när rådet antar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder enligt artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF. Tribunalen påpekar vidare att unionsdomstolens prövning i detta avseende är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning är i synnerhet tillämplig på bedömningen av de lämplighetsöverväganden som ligger till grund för sådana åtgärder. I förevarande fall noterar tribunalen att artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen i huvudsak återger den politiska ståndpunkt som unionen har uttryckt i beslut 2017/2074. Tribunalen konstaterar i detta avseende att det framgår av skälen 1 och 8 i detta beslut att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i nämnda artiklar grundar sig på att situationen i Venezuela har fortsatt att försämras med avseende på demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna samt risken för ytterligare våld, och att nämnda restriktiva åtgärder är tänkta att förhindra att denna utveckling fortsätter.

Vad till att börja med gäller den bevisning som rådet har lagt fram för att visa att beskrivningen av de faktiska omständigheterna, som låg till grund för nämnda åtgärder, är materiellt riktig, påpekar

---

471 I den mening som avses i artikel 24.1 andra stycket FEU.

tribunalen att denna bevisning härrör från trovärdiga källor och på ett detaljerat sätt redogör för bland annat hur regimen utsätter dissidenter och regimmotståndare för brutalt förtryck och hur det utövats påtryckningar mot Venezuelas riksåklagare när hon utredde säkerhetsstyrkornas handlingar.

Vad därefter gäller den bevisning som Venezuela har lagt fram som svar, finner tribunalen att Venezuela inte har visat att beskrivningen av de faktiska omständigheter som rådet grundat sig på för att anta de aktuella restriktiva åtgärderna är materiellt felaktig, eftersom nästan inget i denna bevisning hänför sig till Venezuela och dessutom endast grundar sig på två rapporter från denna regim. Dessa rapporter styrks emellertid inte av någon annan bevisning från källor utanför denna regim.

När det slutligen gäller rådets bedömning av den politiska situationen i Venezuela, påpekar tribunalen att den bevisning som sökanden har lagt fram i detta avseende snarast används för att ifrågasätta lämpligheten av att anta de aktuella restriktiva åtgärderna. Det ankommer emellertid inte på tribunalen att ersätta rådets bedömning i denna fråga med sin egen bedömning. Rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av politisk art när det gäller att fastställa unionens ståndpunkter i en fråga som rör Gusp, i enlighet med artikel 29 FEU.

Vad för det tredje och slutligen gäller grunden avseende vidtagande av rättsstridiga motåtgärder och åsidosättande av folkrätten, inleder tribunalen med att erinra om ordalydelsen i artikel 49, som rör föremål och gränser för motåtgärder, i utkastet till artiklar om staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar, såsom det antogs av Förenta Nationernas folkrättskommission. [472] Tribunalen understryker härvidlag att den angripna förordningen antogs som en reaktion mot den fortsatta försämringen av situationen i Venezuela, i syfte att minska risken för förnyat våld, övervåld och kränkningar av eller brott mot de mänskliga rättigheterna i detta land. Tribunalen konstaterar dessutom att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen inte har till syfte att, genom att tillfälligt åsidosätta unionens internationella förpliktelser, reagera på en folkrättsstridig handling som Venezuela har gjort sig skyldig till. Tribunalen drar härav slutsatsen att de inte utgör motåtgärder, i den mening som avses i artikel 49 i utkastet till artiklar om staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar, och tillbakavisar följaktligen Venezuelas påståenden om att rådet åsidosatt principen om icke-inblandning i Venezuelas interna angelägenheter.

På samma sätt underkänner tribunalen argumentet att de aktuella restriktiva åtgärderna antagits utan föregående tillstånd från Förenta nationernas säkerhetsråd. Nämnda fördragsbestämmelser ger rådet befogenhet att anta rättsakter som innehåller självständiga restriktiva åtgärder[473] som skiljer sig från de åtgärder som särskilt rekommenderas av Förenta nationernas säkerhetsråd. Tribunalen påpekar att Venezuela i detta avseende inte har visat att det finns en ”allmän praxis som godtas som lag” i enlighet med artikel 38.1 b i stadgan för Internationella domstolen, enligt vilken det krävs förhandstillstånd från Förenta nationernas säkerhetsråd innan Europeiska unionens råd antar restriktiva åtgärder.

---

472 Utkastet antogs år 2001 av Förenta nationernas folkrättskommission. I artikel 49 anges följande: ”1. Den skadelidande staten får endast vidta motåtgärder mot den ansvariga staten för en folkrättsstridig handling för att förmå denna stat att fullgöra sina skyldigheter enligt andra delen. 2. Motåtgärderna är begränsade till att den stat som vidtar åtgärderna tillfälligt underlåter att uppfylla sina internationella förpliktelser gentemot den ansvariga staten. 3. Motåtgärderna ska i möjligaste mån vidtas på ett sätt som gör det möjligt att återuppta fullgörandet av förpliktelserna i fråga.”

473 Artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF.

Vad vidare gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen konstaterar tribunalen att det finns ett rimligt samband mellan de aktuella restriktiva åtgärderna och det eftersträvade målet att förebygga risken för ytterligare våld, övervåld och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Tribunalen anser, med hänsyn till den begränsade karaktären av de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen, samt till de undantag som föreskrivs i samma förordning, att dessa åtgärder inte är uppenbart olämpliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet och att proportionalitetsprincipen således inte har åsidosatts.

Tribunalen underkänner således Venezuelas argument avseende åsidosättande av internationell sedvanerätt med avseende på det påstådda vidtagandet av rättsstridiga motåtgärder.

När det slutligen gäller Venezuelas argument att de åtgärder som rådet har vidtagit innebär att unionen utövar en extraterritoriell behörighet som är rättsstridig enligt folkrätten, erinrar tribunalen på nytt om den befogenhet som rådet har enligt fördragen[474] i fråga om restriktiva åtgärder. I fördragen föreskrivs bland annat att ”de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas”. Tribunalen understryker att de aktuella restriktiva åtgärderna avser personer och situationer som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion med avseende på det geografiska området (ratione loci) eller med avseende på person (ratione personae). Rådets befogenhet att anta restriktiva åtgärder ingår bland de autonoma åtgärder som unionen får vidta inom ramen för Gusp, i enlighet med unionens mål och värderingar,[475] det vill säga bland annat målet att i resten av världen främja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, vilket utgör ett gemensamt ”rättsligt intresse” av att de aktuella rättigheterna skyddas, i enlighet med Internationella domstolens rättspraxis.[476]

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan.

2. Ukraina

Dom av den 15 november 2023, OT/rådet (T-193/22, EU:T:2023:716)

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik - Restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende - Frysning av tillgångar - Förteckning över personer, enheter och organ vars penningmedel och ekonomiska resurser frusits - Beslut om att sökanden ska uppföras och kvarstå i dessa förteckningar - Begreppet ’ledande affärsman’ - Artikel 2.1 g i beslut 2014/145/Gusp - Invändning om rättsstridighet - Motiveringsskyldighet - Oriktig bedömning - Rätt att yttra sig - Rätt till egendom - Näringsfrihet - Proportionalitet - Maktmissbruk”

Med anledning av den militära aggression som Ryska federationen (nedan kallad Ryssland) inledde mot Ukraina den 24 februari 2022 antog Europeiska unionens råd, den 15 mars 2022, beslut (Gusp) 2022/429[477] och förordning 2022/427,[478] varigenom sökanden fördes upp i de förteckningar över

---

474 Artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF.

475 Artikel 3.5 FEU och artikel 21 FEU.

476 Internationella domstolens dom av den 5 februari 1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgien mot Spanien) (ICJ Reports 1970, s. 3, punkterna 33 och 34), och dom av den 20 juli 2012, Frågor rörande skyldigheten att lagföra eller utlämna (Belgien mot Senegal) (ICJ Reports 2012, s. 422, punkterna 68–70).

477 Rådets beslut (Gusp) 2022/429 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 871, 2022, s. 44).

personer, enheter och organ som rådet antagit sedan 2014,[479] på grund av deras stöd till åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

Sökanden är en rysk affärsman. Rådet beslutade att frysa hans penningmedel och banktillgångar i enlighet med artikel 2.1 d och g i beslut 2014/145, av det skälet att han är en stor aktieägare i ett betydande ryskt konglomerat som är en av Rysslands största skattebetalare, och att han således tros vara en av de mest inflytelserika personerna i Ryssland med kopplingar till den ryske presidenten - som rikligen har belönat konglomeratets lojalitet mot de ryska myndigheterna. Dessa åtgärder förlängdes med avseende på sökanden, av samma skäl, genom beslut (Gusp) 2022/1530[480] och förordning 2022/1529[481] av den 14 september 2022.

Sökanden väckte talan vid Europeiska unionens tribunal med yrkande om att rådets rättsakter skulle giltigförklaras.

Tribunalen ogillar sökandens talan om ogiltigförklaring i dess helhet, och uttalar sig, inom ramen för sin prövning av en invändning om rättsstridighet, bland annat om lagenligheten av rådets kriterier för upptagande i förteckningarna, vilka bland annat grundar sig på det materiella och ekonomiska stöd som sökanden tillhandahållit den ryska regeringen, jämte de fördelar som han erhållit härav, samt hans egenskap av ledande affärsman med delaktighet i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för nämnda regering.

Tribunalens bedömning

---

478 Rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427 av den 15 mars 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 871, 2022, s. 1).

479 Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2022, s. 16).

480 Rådets beslut (Gusp) 2022/1530 av den 14 september 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 239, 2022, s. 149).

481 Rådets genomförandeförordning (EU) 2022/1529 av den 14 september 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 239, 2022, s. 1).

Vad för det första gäller sökandens invändning om att artikel 1 d och g i förordning 2022/330[482] (nedan kallade kriterium d respektive kriterium g), är rättsstridiga av det skälet att de resulterar i ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och att dessa kriterier är olämpliga med hänsyn till de ändamål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna, noterar tribunalen att det framgår av ordalydelsen i kriterium d att det på ett målinriktat och selektivt sätt avser fysiska och juridiska personer som - även om de inte i sig har någon koppling till destabiliseringen av Ukraina - materiellt eller ekonomiskt stödjer, eller gynnas av, ryska beslutsfattare som ansvarar för denna destabilisering. Nämnda kriterium medför inte heller något krav på att de berörda personerna eller enheterna personligen ska dra nytta av annekteringen av Krim eller destabiliseringen av Ukraina.

Vad beträffar kriterium g konstaterar tribunalen att genom dess lydelse utpekas på ett tillräckligt klart och precist sätt ledande affärsmän som är delaktiga i sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för den ryska regeringen. Härav följer att de berörda personerna ska anses vara ledande på grund av sin betydelse inom den sektor där de är verksamma och på grund av den relevans som denna sektor har för den ryska ekonomin. För övrigt finns det ett logiskt samband mellan utpekandet av dessa personer och ändamålet med de aktuella restriktiva åtgärderna, vilket är att intensifiera trycket på den Ryska federationen och att öka kostnaderna för dess agerande som syftar till att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Tribunalen understryker även att ovannämnda kriterier, såsom de tolkats mot bakgrund av den lagstiftning som ligger till grund för dem och det historiska sammanhang i vilket de antagits, inte är uppenbart olämpliga mot bakgrund av de ändamål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna och det fundamentala intresset av att bevara freden. Tribunalen underkänner sålunda sökandens invändning om ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och om att de ovannämnda kriterierna varken är nödvändiga eller lämpliga, och underkänner därmed också invändningen om rättsstridighet.

Vad därefter gäller sökandens argument att rådet gjorde sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning, av det skälet att den bevisning som anförts till stöd för kriterium g påstås sakna bevisvärde, erinrar tribunalen om att fri bevisvärdering gäller för unionsdomstolens verksamhet. Vid prövningen av en handlings bevisvärde ska det således bedömas om handlingen innehåller tillförlitliga uppgifter, bland annat mot bakgrund av handlingens ursprung, omständigheterna kring dess tillkomst, till vem den är ställd och huruvida dess innehåll verkar rimligt och trovärdigt. I avsaknad av undersökningsbefogenheter i tredjeländer måste unionsmyndigheternas bedömning baseras på offentligt tillgängliga informationskällor. I detta avseende noterar tribunalen att den konfliktsituation som Ryska federationen och Ukraina befinner sig i praktiken gör det synnerligen svårt att få tillgång till den ursprungliga källan till vissa uppgifter, och att samla in vittnesmål från personer som samtycker att identifieras. De svårigheter att göra efterforskningar som följer härav kan således förhindra framläggandet av exakta bevisuppgifter och objektiv information. Mot bakgrund av dessa överväganden finner tribunalen att i förevarande fall kan bevisvärdet av de uppgifter som framgår av rådets bevisakt inte lämnas utan avseende.

---

482 Rådets förordning (EU) 2022/330 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 51, 2022, s. 1). I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Bilaga I ska innefatta: …

d) fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som stöder, materiellt eller ekonomiskt, eller som gynnas av, ryska beslutsfattare som ansvarar för annekteringen av Krim eller destabiliseringen av Ukraina,

…

g) ledande affärsmän eller juridiska personer, enheter eller organ som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina, samt fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem.”

För det andra preciserar tribunalen, avseende den andra delen av denna grund, att den ska anses avse en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna mot bakgrund av kriterium g, och inte en ”uppenbart” oriktig bedömning av dessa omständigheter, varvid unionsdomstolarna ska säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter. Domstolsprövningen[483] ska också vara effektiv och grundas på en kontroll av de faktiska omständigheter som har angetts i den redogörelse för skälen som ligger till grund för det aktuella beslutet. Bedömningen av huruvida de skäl som anförts gentemot den berörda personen är väl underbyggda innebär dessutom att bevisning och uppgifter ska granskas mot bakgrund av sitt sammanhang. Rådet har således fullgjort sin bevisbörda om det vid unionsdomstolen kan redogöra för en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att styrka en tillräckligt stark anknytning mellan den berörda personen och den regim eller den situation som ska bekämpas.

Vad inledningsvis gäller det ursprungliga beslutet att föra upp sökanden i förteckningarna på grundval av kriterium g, påpekar tribunalen att detta kriterium använder begreppet ”ledande affärsmän” i förening med ”[delaktighet] i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för [den ryska regeringen]”, utan att det uppställs något ytterligare krav på att det ska finnas någon direkt eller indirekt koppling till denna regering. Det finns nämligen ett logiskt samband mellan utpekandet av denna personkategori och syftet med de aktuella restriktiva åtgärderna, det vill säga att intensifiera trycket på Ryska federationen och att öka kostnaderna för dess agerande mot Ukraina. En motsatt tolkning skulle strida inte bara mot ordalydelsen i kriterium g, utan även mot det avsedda syftet. Med hänsyn till ordalydelsen i kriterium g ska de berörda personerna nämligen anses vara ledande på grund av sin betydelse inom den sektor där de är verksamma och på grund av den relevans som denna sektor har för den ryska ekonomin. Tribunalen erinrar vidare om att de aktuella restriktiva åtgärderna inte syftar till att vidta sanktionsåtgärder mot vissa personer eller enheter på grund av deras koppling till situationen i Ukraina eller deras band till den ryska regeringen, utan att ålägga Ryssland ekonomiska sanktioner för att öka såväl trycket på denna stat som kostnaderna för dess agerande gentemot Ukraina. Kriterium g innebär således inte att rådet måste visa att det finns nära band eller ett beroendeförhållande till den ryska regeringen, och det förutsätter inte heller att sökanden kan anses ansvarig för beslutet att fortsätta den militära aggressionen mot Ukraina, eller att han har en direkt eller indirekt koppling till destabiliseringen av Ukraina.

I detta avseende konstaterar tribunalen att rådet inte gjorde någon oriktig bedömning då det fann att sökanden var en ledande affärsman i sin egenskap av ”stor aktieägare i konglomeratet Alfa Group”, trots att han hade avyttrat sina andelar i detta bolag. När det gäller kriterium g kan det nämligen konstateras att begreppet ”ledande affärsman” avser såväl tidigare som bestående sakomständigheter, vilket innebär att skälen för att uppta sökanden i de omtvistade förteckningarna kan hänvisa till faktiska omständigheter som inträffat innan de ursprungliga rättsakterna antogs och därefter har ändrats, utan att de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom genom dessa rättsakter nödvändigtvis blivit obsoleta.

Vad vidare gäller beslutet att låta sökanden kvarstå i förteckningarna med åberopande av samma kriterium, framhåller tribunalen att ankommer det på rådet att vid sin regelbundna översyn av de restriktiva åtgärderna göra en förnyad bedömning av situationen och att analysera effekterna av tidigare åtgärder, mot bakgrund av deras ändamål och i förhållande till de berörda personerna. För att motivera ett beslut att låta en person kvarstå i de aktuella förteckningarna får rådet grunda sig på samma bevisning som låg till grund för det ursprungliga beslutet, förutsatt dels att skälen för att föra upp personen i förteckningarna är oförändrade, dels att sammanhanget inte har utvecklats på ett sådant sätt att denna bevisning blivit obsolet. I förevarande fall noterar tribunalen att den påstådda

---

483 Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

överlåtelsen av sökandens andelar i ABH Holdings inte har styrkts genom tillräckligt övertygande bevisning. Rådet gjorde således en riktig bedömning när det fann att sökandens individuella situation inte hade utvecklats sedan det ursprungliga beslutet att föra upp honom i de omtvistade förteckningarna antogs. Följaktligen gjorde rådet inte någon oriktig bedömning när det beslutade att bibehålla de aktuella restriktiva åtgärderna gentemot sökanden.

Vad slutligen gäller det åsidosättande av proportionalitetsprincipen, rätten till egendom, näringsfriheten och rätten att utöva ett yrke som sökanden åberopat, konstaterar tribunalen att de olägenheter som sökanden vållats i detta avseende inte är orimliga i förhållande till betydelsen av det mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna.

Tribunalen ogillar följaktligen talan i dess helhet.

VI. Jordbruk och fiske

Dom av den 8 mars 2023, Bulgarien/kommissionen (T-235/21, EU:T:2023:105)

”EGFJ och Ejflu – Utgifter som undantas från finansiering – Utbetalningar som gjorts av Bulgarien – Säljfrämjande åtgärder – Olafs utredningsrapport – Kontroll av överensstämmelse – Motiveringsskyldighet”

År 2017 inledde Europeiska kommissionen ett förfarande för kontroll av överensstämmelse avseende vissa utbetalningar som gjorts av Republiken Bulgarien inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu). I det meddelande om konstateranden som översändes till denna medlemsstat förklarade kommissionen att den i enlighet med artikel 52 i förordning nr 1306/2013[484] och mot bakgrund av uppgifter från en utredning inom Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) undersökte möjligheten att undanta en del av utgifterna från unionsfinansiering.

Det första bilaterala mötet mellan kommissionen och de bulgariska myndigheterna hölls i juli 2017. Kommissionen översände därpå en första slutrapport från Olaf till Republiken Bulgarien och kallade därefter denna medlemsstat i maj 2018 till ett andra bilateralt möte. I kallelsen hänvisades det till artikel 54[485] i förordning nr 1306/2013. Republiken Bulgarien tillråddes att återkräva de utbetalningar som i nämnda rapport bedömdes vara oegentligt utbetalda. I sina synpunkter på denna kallelse underrättade Republiken Bulgarien uttryckligen kommissionen om att denna medlemsstat för närvarande inte avsåg att företa någon indrivning eftersom inget avgörande ännu hade meddelats i det förberedande straffrättsliga förfarande som inletts i ärendet. I september 2018 översände kommissionen den andra slutrapporten från Olaf, vilken behandlade oegentligheter i fråga om de aktuella utgifterna.

I augusti 2020 förklarade kommissionen i sitt slutliga yttrande att den vidhöll sin ståndpunkt som innebar att en finansiell korrigering skulle tillämpas med avseende på Republiken Bulgarien grundad på artikel 54.5 a och c i förordning nr 1306/2013 på grund av att det utbetalande organet hade gjort sig skyldigt till försumlighet genom att inte kräva återbetalning av de omtvistade utbetalningarna från mottagarna inom de frister som anges i dessa bestämmelser.

I februari 2021 undantog kommissionen i sitt genomförandebeslut (EU) 2021/261[486] (nedan kallat det angripna beslutet) ett belopp på 7 656 848,97 euro från finansiering av Europeiska unionen.

Republiken Bulgarien har vid tribunalen yrkat att detta beslut ska ogiltigförklaras. De grunder som denna medlemsstat har anfört avser bland annat ett åsidosättande av dess processuella rättigheter, en felaktig fastställelse av den tidpunkt från vilken fristen för indrivningen av felaktiga utbetalningar

---

484 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549). I artikel 52 föreskrivs vilket förfarande som ska tillämpas för korrigeringar inom ramen för räkenskapsavslutningen i händelse av brister inom medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem.

485 Denna bestämmelse avser förfarandet för indrivning av felaktiga utbetalningar.

486 Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/261 av den 17 februari 2021 om undantagande från unionsfinansiering av vissa utgifter som betalats av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 59, 2021, s. 10).

ska börja löpa samt en oriktig bedömning vad avser det utbetalande organets omsorgsplikt beträffande denna indrivning.

Tribunalen ogillar talan och uttalar sig härvid i en helt ny fråga om tolkningen av artiklarna 52 och 54.5 a och c i förordning nr 1306/2013.

Tribunalens bedömning

Inledningsvis underkänner tribunalen den grund som anförts av Republiken Bulgarien att denna medlemsstat inte under räkenskapsavslutningen hade omfattats av de rättssäkerhetsgarantier som avses i artikel 52 i förordning nr 1306/2013 och artikel 34 i förordning nr 908/2014.[487]

Visserligen överensstämmer de skäl till den finansiella korrigeringen som redovisas i det angripna beslutet endast delvis med de skäl som kommissionen anfört i meddelandet om konstateranden som motivering till inledandet av räkenskapsavslutningen. Dock kan inbjudan till det andra bilaterala mötet med beaktande av innehållet, i synnerhet angivelsen av oegentligheter som kan motivera en finansiell korrigering och korrigerande åtgärder såsom indrivning av utbetalningar, anses utgöra en anpassning i sak av meddelandet om konstateranden.

Republiken Bulgarien kan således inte med framgång hävda att denna inte hade beretts möjlighet att förstå att en finansiell korrigering skulle tillämpas om denna medlemsstat inte inledde ett förfarande för att i enlighet med artikel 54 i förordning nr 1306/2013 driva in de omtvistade utbetalningarna. Dessutom hade alla frågor beträffande tillämpningen av denna bestämmelse tagits upp efter räkenskapsavslutningen.

Tribunalen underkänner därpå Republiken Bulgariens argument att endast delgivningen av det angripna beslutet, och inte slutrapporterna från Olaf, skulle anses utgöra tidpunkten för mottagandet av en ”kontrollrapport eller liknande handling” och att fristen på 18 månader för indrivning av de berörda utbetalningarna därför skulle börja löpa från denna tidpunkt.[488]

Tribunalen påpekar härvid att om lagstiftaren hade avsett att fastställa att fristen för återkrav av otillbörliga utbetalningar från stödmottagarna skulle börja löpa från den tidpunkt då räkenskapsavslutningen formellt avslutas, i enlighet med artikel 52 i förordning nr 1306/2013, skulle denne uttryckligen ha hänvisat till sådana genomförandeakter som det angripna beslutet. Vidare har ingen kontrollrapport eller en liknande handling angetts, varvid användningen av dessa båda begrepp låter förstå att det kan röra sig om handlingar av olika slag, samtidigt som endast beslut kan avsluta räkenskaperna.

Vidare är syftet med en kontrollrapport eller en liknande handling att peka på förekomst av en oegentlighet och inte att fastställa beloppet på de utgifter som ska undantas från unionsfinansiering. I motsats till vad Republiken Bulgarien har gjort gällande utgör därmed det förhållandet att

---

487 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 med beaktande av utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, räkenskapsavslutning, regler om kontroller, värdepapper och öppenhet (EUT L 255, 2014, s. 59). I artikel 34 anges de olika stegen i kontrollen av överensstämmelse.

488 Artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 har följande lydelse: ”För alla felaktiga utbetalningar som gjorts för utgifter för vilka det förekommit oegentligheter eller försummelser, ska medlemsstaterna kräva att stödmottagarna betalar tillbaka beloppet inom 18 månader från det att en kontrollrapport eller en liknande handling, där det anges att en oegentlighet har förekommit, har godkänts och i förekommande fall mottagits av det utbetalande organ eller det andra organ som svarar för indrivningen”.

slutrapporterna från Olaf inte gjorde det möjligt att slutgiltigt fastställa det utgiftsbelopp som skulle undantas från unionsfinansiering och inte med automatik kunde medföra att ett administrativt eller rättsligt förfarande skulle inledas på nationell nivå ett hinder för att dessa ska anses vara kontrollrapporter eller liknande handlingar.

Slutligen underkänner tribunalen den grund som avser att kommissionen gjorde en oriktig bedömning då den fann att Republiken Bulgariens utbetalande organ inte hade handlat med den aktsamhet som krävs och hade gjort sig skyldigt till försumlighet genom att inte kräva att mottagarna av de omtvistade utbetalningarna skulle återbetala dessa inom de frister som anges i artikel 54 i förordning nr 1306/2013.

Av rättspraxis framgår, för det första, att unionens medlemsstater får välja de medel som är ägnade att sörja för effektiva kontroller och snar indrivning av felaktigt utbetalat stöd. Inledandet av ett straffrättsligt förfarande innebär dock inte med nödvändighet att de behöriga myndigheterna i övrigt får avstå från varje åtgärd som, även om den inte syftar till indrivning, åtminstone syftar till att säkra en fordran som följer av en otillbörlig utbetalning. För det andra får inte hänsyn till att den ekonomiska aktören inlett långa administrativa eller rättsliga förfaranden motivera ett åsidosättande av den omsorgsplikt som innebär att medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder som behövs för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens ekonomiska intressen och återkräva felaktigt utbetalda belopp.

Vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs hade Republiken Bulgarien inte inlett något civilrättsligt eller administrativt förfarande för att driva in de omtvistade utbetalningarna. Det enda förfarande som då hade inletts var straffrättsligt och befann sig i förundersökningsfasen. Det angavs inte när detta kunde komma att avslutas.

Dessutom syftade det utbetalande organets föreläggganden, i fråga om vilka Republiken Bulgarien har gjort gällande att de ogiltigförklarades av landets egna nationella domstolar, till att inställa de utbetalningar som hänförde sig till de berörda programmen på grund av de bedrägerier som anges i slutrapporterna från Olaf och inte till att driva in de omtvistade utbetalningarna. Republiken Bulgarien kan därmed inte motivera avsaknaden av åtgärder för indrivning genom att hävda att de åtgärder som vidtas av det utbetalande organet skulle kunna ogiltigförklaras och således bli verkningslösa och kostsamma. För övrigt finns det inget som kan ge stöd för att hävda att samtliga dessa åtgärder skulle bli föremål för en ansökan om ogiltigförklaring vid nämnda domstolar eller skulle kunna ogiltigförklaras av dessa om åtgärder för indrivning av de omtvistade utbetalningarna antogs.

Mot denna bakgrund framhåller tribunalen att om Republiken Bulgarien hade vidtagit administrativa åtgärder för indrivning, och Bulgariens nationella domstolar jämsides härmed hade slagit fast att det inte förelåg en oegentlighet, skulle denna medlemsstat i enlighet med artikel 54.2 andra stycket i förordning nr 1306/2013 ha kunnat ta upp den ekonomiska belastning som den härvid fått bära som utgifter inom fonden.

Dom av den 12 juli 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses m.fl./kommissionen (T-34/22, EU:T:2023:386)

”Skyddad geografisk beteckning – Skyddad ursprungsbeteckning – Ansökningar om skyddad geografisk beteckning för ’Jambon sec de l’Î le de Beauté’, ’Lonzo de l’Î le de Beauté’ och ’Coppa de l’Île de Beauté’ – De äldre skyddade ursprungsbeteckningarna ’Jambon sec de Corse – Prisuttu’, ’Lonzo de Corse – Lonzu’ och ’Coppa de Corse – Coppa di Corsica’ – Villkor för registrering av dessa namn – Anspelning – Artikel 7.1 a och artikel 13.1 b i förordning (EU) nr 1151/2012 – Omfattningen av kommissionens kontroll av registreringsansökningarna – Artikel 50.1 och artikel 52.1 i förordning 1151/2012 – Oriktig bedömning”

Namnen ”Jambon sec de Corse”/”Jambon sec de Corse – Prisuttu”, ”Lonzo de Corse”/”Lonzo de Corse – Lonzu” och ”Coppa de Corse”/”Coppa de Corse – Coppa di Corsica” registrerades år 2014 som skyddade ursprungsbeteckningar (SUB).[489]

År 2015 ansökte Cunsorziu di i Salamaghji Corsi - Consortium des Charcutiers Corses (nedan kallat konsortiet) hos de franska nationella myndigheterna, med tillämpning av förordning nr 1151/2012,[490] om registrering av namnen ”Jambon sec de l’Île de Beauté”, ”Lonzo de l’Île de Beauté” och ”Coppa de l’Île de Beauté” som skyddade geografiska beteckningar (SGB).

År 2018 fattade dessa myndigheter beslut om godkännande av motsvarande produktspecifikationer, i syfte att översända dem till Europeiska kommissionen för godkännande.

Konsortiet, som innehar produktspecifikationerna för de skyddade ursprungsbeteckningarna ”Jambon sec de Corse – Prisuttu”, ”Lonzo de Corse – Lonzu” och ”Coppa de Corse – Coppa di Corsica” väckte talan om ogiltigförklaring av dessa beslut vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike). Konsortiet gjorde gällande att ordet Île de Beauté imiterar eller anspelar på ordet ”Korsika” och därmed medför förväxling med de namn som redan hade registrerats som skyddade ursprungsbeteckningar. Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) avslog denna ansökan, bland annat med motiveringen att användningen av olika termer och skillnaden i det skydd som en ursprungsbeteckning ger, å ena sidan, och det skydd som en geografisk beteckning ger, å andra sidan, är ägnade att undanröja denna risk för förväxling.

Genom genomförandebeslut 2021/1879 [491] avslog kommissionen emellertid ansökningarna om registrering av namnen ”Jambon sec de l’Île de Beauté”, ”Lonzo de l’Île de Beauté” och ”Coppa de l’Île de Beauté” som skyddade geografiska beteckningar. Kommissionen förklarade bland annat att det är allmänt känt att beteckningen ”Île de Beauté” utgör en sedvanlig omskrivning som endast utpekar Korsika i den franska konsumentens ögon. De föreslagna namnen utgör således ett åsidosättande av

---

489 Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 581/2014 av den 28 maj 2014 om införande av en beteckning i registret över skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar [Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse - Prisuttu (SUB)] (EUT L 160, 2014, s. 23), kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 580/2014 av den 28 maj 2014 om införande av en beteckning i registret över skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar [Lonzo de Corse/Lonzo de Corse – Lonzu (SUB)] (EUT L 160, 2014, s. 21) och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 582/2014 av den 28 maj 2014 om införande av en beteckning i registret över skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar [Coppa de Corse/Coppa de Corse - Coppa di Corsica (SUB)] (EUT L 160, 2014, s. 25).

490 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel (EUT L 343, 2012, s. 1).

491 Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1879 av den 26 oktober 2021 om avslag på tre ansökningar om skydd av ett namn som en geografisk beteckning i enlighet med artikel 52.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 [”Jambon sec de l’Île de Beauté” (SGB), ”Lonzo de l’Île de Beauté” (SGB), ”Coppa de l’Île de Beauté” (SGB)] (EUT L 383, 2021, s.1).

det skydd som beviljats för de skyddade ursprungsbeteckningarna genom artikel 13.1 b i förordning nr 1151/2012.[492] De uppfyller följaktligen inte villkoren för att kunna registreras, det vill säga de villkor som uppställs i artikel 7.1 a i förordning nr 1151/2012.[493]

Den talan som väckts av konsortiet och vissa av dess medlemmar mot detta beslut ogillas av tribunalen.

Även om såväl domstolen som tribunalen redan har haft tillfälle att uttala sig om omfattningen av kommissionens kontroll av ansökningar om registrering, föranleder detta mål tribunalen att, för första gången, uttala sig om huruvida ett namn kan registreras, och detta efter det att de nationella myndigheterna och domstolarna har förklarat att det inte är så att normalt informerade och skäligen uppmärksamma och medvetna konsumenter direkt får de varor som omfattas av de redan registrerade skyddade ursprungsbeteckningarna som referensbild när de ser de geografiska beteckningar som ansökningarna om registrering avser. Det är dessutom första gången som tribunalen uttalar sig om kommissionens möjlighet att avslå en ansökan om registrering av ett namn på grundval av artikel 7.1 a i förordning nr 1151/2012, jämförd med artikel 13.1 b i samma förordning.

Tribunalens bedömning

Tribunalen avfärdar grunden om att kommissionen har överskridit sina befogenheter och åsidosatt principen om rättskraft.

Vad gäller kommissionens befogenheter konstaterar tribunalen, för det första, att artikel 7.1 a i förordning nr 1151/2012, jämförd med artikel 13.1 b i samma förordning, kan utgöra en giltig rättslig grund för att avslå en ansökan om registrering av ett namn. Artikel 7.1 a avser visserligen specifikt ”produktspecifikationen” för det namn som är föremål för en ansökan om skydd. Den anspelning som tas upp i artikel 13 är emellertid inte avgörande för möjligheten att registrera ett namn enligt denna bestämmelse. Kommissionen ska nämligen, i enlighet med artikel 50.1 i förordning nr 1151/2012, jämförd med skäl 58 i samma förordning, efter en grundlig granskning, bedöma huruvida den produktspecifikation som åtföljer registreringsansökan innehåller de uppgifter som krävs enligt denna förordning och huruvida dessa uppgifter innehåller uppenbara fel.

Denna produktspecifikation, vars utarbetande utgör ett nödvändigt steg i registreringsförfarandet, ska bland annat innehålla det namn för vilken skydd söks, så som det ”används, antingen i handeln eller vardagsspråket”. Härav följer att kommissionen ska kontrollera att denna användning inte strider mot det skydd mot anspelning som föreskrivs i artikel 13.1 b i förordning nr 1151/2012. Om ett namn skulle registreras som en skyddad geografisk beteckning, trots att detta namn anspelar på en redan registrerad skyddad ursprungsbeteckning, så förlorar det skydd som föreskrivs i artikel 13.1 b sin ändamålsenliga verkan, eftersom det namn som tidigare registrerats som skyddad ursprungsbeteckning, när förstnämnda namn väl också har registrerats som en skyddad geografisk beteckning, inte längre kan åtnjuta det skydd som föreskrivs i denna bestämmelse.

---

492 I artikel 13 i förordning nr 1151/2012, som rör ”[s]kydd”, föreskrivs i punkt 1 b att ”[r]egistrerade namn ska skyddas mot: … b) [v]arje missbruk, imitation eller anspelning, även när produkternas eller tjänsternas verkliga ursprung anges eller det skyddade namnet har översatts eller åtföljs av uttryck som ’stil’, ’typ’, ’metod’, ’sådan som tillverkas i’, ’imitation’, eller liknande, även när produkterna i fråga används som ingredienser”.

493 I artikel 7 i förordning nr 1151/2012, med rubriken ”Produktspecifikation”, förskrivs följande i punkt 1 a: ”1. En skyddad ursprungsbeteckning eller en skyddad geografisk beteckning ska överensstämma med en specifikation som minst ska innehålla a) det namn som ska skyddas som ursprungsbeteckning eller geografisk beteckning, så som det används, antingen i handeln eller vardagsspråket … ”.

Kommissionen är följaktligen inte skyldig att registrera ett namn om den anser att det är olagligt att använda namnet i handeln.

För det andra preciserar tribunalen omfattningen av kommissionens granskning av huruvida ett namn uppfyller villkoren i förordning nr 1151/2012.

Kommissionen bör i detta sammanhang på ett lämpligt sätt göra[494] en grundlig granskning av ansökningarna för att försäkra sig om att de inte innehåller några uppenbara felaktigheter och att unionsrätten och intressen som företräds av aktörer utanför ansökningsmedlemsstaten har beaktats.

För det tredje finns det skillnader i vilket utrymme för skönsmässig bedömning kommissionen har beroende på om det rör sig om det första steget i förfarandet för registrering av ett namn, det vill säga insamlingen av de handlingar som ska ingå i registreringsansökan och som de nationella myndigheterna eventuellt kommer att översända till kommissionen, eller det andra steget i detta förfarande, det vill säga kommissionens egen prövning av registreringsansökningarna.

Medan det framgår av rättspraxis[495] att kommissionen, vad gäller det första steget, endast har ett ”begränsat, eller till och med obefintligt” utrymme för skönsmässig bedömning, har den ett självständigt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller beslutet att registrera ett namn som skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning med avseende på de villkor för registrering som föreskrivs i artikel 7.1 a i förordning nr 1151/2012, jämförd med artikel 13.1 b i samma förordning.

Vad gäller det påstådda åsidosättandet av rättskraften tillägger tribunalen att ett lagakraftvunnet avgörande från en nationell domstol, i vilket det slås fast att det inte föreligger någon risk för att normalt informerade och skäligen uppmärksamma och medvetna konsumenter förknippar de sökta skyddade geografiska beteckningarna med de registrerade skyddade ursprungsbeteckningarna genom att det anspelas på de sistnämnda, inte kan åberopas för att ifrågasätta kommissionens självständiga bedömning av dessa villkor för registrering.

---

494 Enligt skäl 58 och artikel 50.1 i förordning nr 1151/2012.

495 Dom av den 29 januari 2020, ***GAEC Jeanningros*** (C-785/18, EU:C:2020:46), och dom av den 23 april 2018, ***CRM/kommissionen*** (T-43/15, ej publicerad, EU:T:2018:208).

VII. Folkhälsa

Dom av den 4 oktober 2023, Ascenza Agro och Industrias Afrasa/kommissionen (T-77/20, EU:T:2023:602)

”Växtskyddsmedel – Förordning (EG) nr 1107/2009 – Genomförandeförordning (EU) 2020/17 – Icke förnyat godkännande av det verksamma ämnet klorpyrifosmetyl – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Upptagande till sakprövning – Skyldighet att pröva samtliga villkor och kriterier som föreskrivs i förordning nr 1107/2009 – Avsaknad av slutsatser från Efsa – Skyldighet att iaktta öppenhet – Rätten att yttra sig – Motiveringsskyldighet – Den rapporterande medlemsstaten och Efsa har gjort olika bedömningar av risken – Skyldighet att beakta alla relevanta omständigheter i målet – Delrapport från en pågående studie – Försiktighetsprincipen – Bevisbörda och bevisföremål – Uppenbart oriktig bedömning – Huruvida jämförelse med strukturlika ämnen och sammanvägd bedömning kan användas som bedömningsmetoder – Möjlighet att åberopa Echas och Efsas riktlinjer”

Klorpyrifosmetyl är ett verksamt ämne som används i växtskyddsmedel för att bekämpa skadliga organismer och för att behandla lagrat spannmål och tomma lager mot sådana organismer. Det tillhör en grupp kemikalier som kallas organiska fosforföreningar. Klorpyrifos är ett annat verksamt ämne i denna grupp.

Genom direktiv 91/414 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden[496] infördes ett regelverk för godkännande för utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden i Europeiska unionen. Klorpyrifosmetyl och klorpyrifos upptogs i bilaga I till direktiv 2005/72 [497] Kommissionens godkännande av klorpyrifosmetyl förlängdes tre gånger innan det löpte ut den 31 januari 2020.

Ascenza Agro, SA[498] och Dow AgroSciences Ltd, två företag som tillverkar klorpyrifosmetyl (nedan tillsammans kallade sökandena), lämnade in var sin ansökan om förnyelse[499] av godkännandet av klorpyrifosmetyl. I sitt utkast till bedömningsrapport drog Konungariket Spanien, i dess egenskap av rapporterande medlemsstat, slutsatsen att klorpyrifosmetyl inte hade skadliga effekter på människors hälsa och föreslog därför en förnyelse av godkännandet av detta verksamma ämne.

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhets (Efsa) höll ett första samråd med experter för att bedöma klorpyrifosmetyls risker för människors hälsa. Efsa redovisade sin bedömning i ett uttalande

---

496 Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 1991, s. 1).

497 Kommissionens direktiv 2005/72/EG av den 21 oktober 2005 om ändring av rådets direktiv 91/414/EEG för att införa klorpyrifos, klorpyrifosmetyl, mankozeb, maneb och metiram som verksamma ämnen (EUT L 279, 2005, s. 63). Direktiv 91/414 ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1), enligt vilken de verksamma ämnen som finns upptagna i bilaga I till direktiv 91/414/EEG anses ha blivit godkända. De förtecknas numera i del A i bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 av den 25 maj 2011, om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller förteckningen över godkända verksamma ämnen (EUT L 153, 2011, s. 1).

498 Då kallat Sapec Agro SA.

499 Godkännandet för ett verksamt ämne förnyas, efter ansökan, om det kan fastställas att de kriterier för godkännande som avses i artikel 4 i bilaga II till förordning nr 1107/2009 är uppfyllda, vilka bland annat rör dessa ämnens förväntade effekter på människors hälsa. Genomförandet av förfarandet för förnyelse av verksamma ämnen regleras av Europeiska kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 844/2012 om fastställande av de bestämmelser som behövs för att genomföra förnyelseförfarandet för verksamma ämnen enligt förordning nr 1107/2009 (EUT L 252, 2012, s. 26).

av den 31 juli 2019, i vilket myndigheten specificerade att experterna i stor utsträckning hade grundat sin uppfattning på strukturella likheter mellan detta verksamma ämne och klorpyrifos.

Experterna påpekade dessutom att det inte fanns tillgång till någon offentlig litteratur om klorpyrifosmetyls genotoxiska potential, medan det däremot fanns en mängd publikationer om klorpyrifos, i vilka det väckts farhågor om detta ämne. Experterna var därför eniga om att sådana osäkerheter skulle beaktas vid riskbedömningen av klorpyrifosmetyl och att det därför inte kunde uteslutas att detta ämne kunde orsaka DNA-skador. Det inte kunde således inte fastställas något referensvärde för vare sig genotoxicitet eller utvecklingsneurotoxicitet, vilket gjorde det omöjligt att göra en riskbedömning för konsumenter, aktörer, arbetstagare, personer i närheten och boende.

Efter ett andra samråd med experter antog Efsa den 8 november 2019 en uppdaterad version av sitt uttalande av den 31 juli 2019, i vilket denna myndighet drog slutsatsen att kriterierna rörande människors hälsa i artikel 4 i förordning nr 1107/2009 inte var uppfyllda för förnyelsen av godkännandet av klorpyrifosmetyl. Mot denna bakgrund antog kommissionen den 10 januari 2020 genomförandeförordning 2020/17 om att inte förnya godkännandet av det verksamma ämnet klorpyrifosmetyl i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning nr 1107/2009[500] (nedan kallad den angripna förordningen).

I den angripna förordningen grundade kommissionen sitt beslut att inte förnya godkännandet av klorpyrifosmetyls på tre skäl. För det första på den omständigheten att ”den genotoxiska potentialen hos klorpyrifosmetyl [inte] kan … uteslutas”, för det andra på att det fanns ”farhågor för utvecklingsneurotoxicitet” och för det tredje på att det ”kan vara lämpligt att klassificera klorpyrifosmetyl som ett reproduktionstoxiskt ämne i kategori 1B”.

I sin talan yrkade sökandebolagen, Ascenza Agro och Industrias Afrasa, SA, att den angripna förordningen skulle ogiltigförklaras.

Tribunalen, i utökad sammansättning, ogillade talan och uttalade sig vid detta tillfälle om ett antal nya frågor rörande förordning nr 1107/2009 och gemomförandeförordning nr 844/2012. Vad gäller förfarandet förtydligar tribunalen begreppet slutsats i den mening som avses i artikel 13 i genomförandeförordning nr 844/2012 och betydelsen, för den angripna förordningens lagenlighet, av motiveringen av en röst som avgavs av en medlemsstat i samband med yttrandet från den ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder (nedan kallad den ständiga kommittén), innan kommissionen uttalade sig om förnyelsen av ett verksamt ämne. Vad gäller prövningen i sak gjorde tribunalen förtydliganden rörande tillämpningen av skyldigheten att iaktta öppenhet och försiktighetsprincipen på växtskyddsmedelsområdet. Tribunalen uttalade sig även om räckvidden för användningen av ”jämförelse med strukturlika ämnen” och ”sammanvägd bedömning” som riskbedömningsmetoder i samband med tillämpningen av förordning nr 1107/2009.

Tribunalens bedömning

- **Förekomsten av en ”slutsats”**

---

500 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/17 om att inte förnya godkännandet av det verksamma ämnet klorpyrifosmetyl i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och om ändring av bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 (EUT L 7, 2020, s. 11). Den 10 januari 2020 antog kommissionen dessutom genomförandeförordning (EU) 2020/18 om att inte förnya godkännandet av det verksamma ämnet klorpyrifos i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och om ändring av bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 (EUT L 7, 2020, s. 14).

Vad gäller sökandebolagens invändning att Efsa inte har antagit någon slutsats konstaterar tribunalen att varken genomförandeförordning nr 844/2012[501] eller förordning nr 1107/2009[502] innehåller någon definition av begreppet slutsats. Av dessa rättsakter framgår emellertid att slutsatsen formellt ska antas av Efsa och översändas till sökanden, medlemsstaterna och kommissionen.

Vad gäller slutsatsens innehåll ska Efsa vidare precisera ”om det verksamma ämnet kan förväntas uppfylla kriterierna för godkännande i artikel 4” i förordning nr 1107/2009. Den avgörande omständighet som ska beaktas för att fastställa huruvida det föreligger en slutsats är således ett yttrande från EFSA om huruvida ett verksamt ämne kan uppfylla kraven och kriterierna i denna förordning.

I förevarande fall ansåg Efsa, i sina uttalanden av den 31 juli och den 8 november 2019, att klorpyrifosmetyl inte uppfyllde dessa krav för godkännande när det gällde människors hälsa. Efsa antog därför en slutsats i den mening som avses i artikel 13 i genomförandeförordning nr 844/2012. Ett sådant konstaterande kan inte ifrågasättas enbart av den omständigheten att de aktuella dokumenten benämns ”uttalanden”, eftersom fastställandet av förekomsten av en slutsats i första hand beror på dessa dokuments innehåll.

- **Skyldighet att iaktta öppenhet**

Tribunalen erinrar om att det ankommer på den part som till stöd för ett yrkande om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt med allmän giltighet vid tribunalen gör gällande att skyldigheten att iaktta öppenhet har åsidosatts att åberopa en uttrycklig bestämmelse som ger vederbörande en processuell rättighet och som ingår i det regelverk som styr antagandet av den aktuella rättsakten.

Tribunalen anser för det första att den angripna förordningen utgör en rättsakt med allmän giltighet, vilket inte påverkas av den omständigheten att Ascenza Agro är personligen berörd av denna rättsakt. Det ska nämligen göras åtskillnad mellan dels huruvida en rättsakt har allmän eller individuell giltighet, vilket beror på rättsakten som sådan, dels huruvida en vanlig sökande är personligen berörd, vilket beror på dennes situation i förhållande till rättsakten. Även om vissa rättsakter, med hänsyn till kriterierna i artikel 263 fjärde stycket FEUF, till sin art och räckvidd är av normativ karaktär, eftersom de är tillämpliga på samtliga berörda ekonomiska aktörer, kan de således under vissa omständigheter, utan att förlora sin lagstiftningskaraktär, beröra vissa ekonomiska aktörer som, om de även är direkt berörda av dessa rättsakter, har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring mot dem.

För det andra säkerställs iakttagandet av skyldigheten att iaktta öppenhet på växtskyddsområdet genom specifika bestämmelser i det regelverk som styr antagandet av den angripna förordningen, det vill säga förordning nr 1107/2009, som avser allmänna bestämmelser om bland annat förfarandet för förnyelse av godkännandet av ett verksamt ämne, och genomförandeförordning nr 844/2012, som innehåller särskilda bestämmelser om genomförandet av förfarandet för förnyelse av godkännandet av ett sådant ämne.

Tribunalen erinrar emellertid om att sökandebolagen inte har åberopat någon specifik bestämmelse som ger Ascenza Agro en processuell rättighet och som ingår i det regelverk som styr antagandet av den angripna förordningen.

- **Förfarandet för att anta den ständiga kommitténs yttrande**

---

501 Se artikel 13.1 första stycket i genomförandeförordning nr 844/2012.

502 Se artikel 12.2 andra stycket i förordning nr 1107/2009.

Tribunalen erinrar om att det i förevarande fall är utrett att den ständiga kommitténs positiva yttrande kunde erhållas tack vare Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands röst. Trots detta konstaterar tribunalen att sökandebolagen i praktiken har bestritt skälen för den angripna förordningen och inte förfarandet för antagandet av förordningen.

Av skälen till den angripna förordningen framgår att förordningen inte antogs på grundval av de omständigheter som Förenade kungariket beaktade vid sitt val av hur det skulle lägga sin röst, och att den invändning som sökandebolagen har åberopat därför är verkningslös.

- **Försiktighetsprincipen**

Tribunalen erinrar om att försiktighetsprincipen gör det möjligt att vidta skyddsåtgärder då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, utan att man behöver vänta på att det fullt ut visas att riskerna verkligen föreligger och hur allvarliga de är. För en korrekt tillämpning av försiktighetsprincipen krävs det bland annat att en helhetsbedömning av hälsoriskerna görs, grundad på de mest tillförlitliga vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och på de senaste resultaten av den internationella forskningen. Om resultaten av genomförda undersökningar inte är så fullständiga, övertygande eller exakta att det är möjligt att med säkerhet fastställa förekomsten eller omfattningen av den påstådda risken, men det likväl är sannolikt att det skulle uppstå en verklig skada för folkhälsan om risken förverkligades, är det enligt försiktighetsprincipen motiverat att vidta begränsande åtgärder.

I förevarande fall gjorde experterna och Efsa en bedömning av hälsoriskerna med den föreslagna användningen av klorpyrifosmetyl som visade att det kvarstod osäkerheter. Ett sådant tillvägagångssätt är således förenligt med försiktighetsprincipen, enligt vilken de myndigheter som ansvarar för riskbedömningen, såsom Efsa, ska underrätta kommissionen inte bara om vissa slutsatser som de kommit fram till, utan även om den osäkerhet som kvarstår, så att kommissionen i förekommande fall kan vidta begränsande åtgärder.

- **Efsas och kommissionens riskbedömningsmetoder**

Tribunalen konstaterar för det första att Efsa har rätt att använda sig av både en jämförelse med strukturlika ämnen och en sammanvägd bedömning för att utvärdera ett verksamt ämne.

Vad inledningsvis gäller innehållet i dessa två metoder går det av en jämförelse med strukturlika ämnen[503] att förutsätta vissa ämnens egenskaper på grundval av befintliga uppgifter om andra referensämnen som har en strukturell likhet med de förstnämnda ämnena. Av en sammanvägd bedömning går det att förutsätta vissa ämnens egenskaper på grundval av uppgifter från flera oberoende informationskällor.[504]

---

503 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s. 1) (nedan kallad Reach-förordningen), bilaga XI, punkt 1.5.

504 Se bilaga I, punkt 1.1.1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 2008, s. 1).

Vad vidare gäller syftet med dessa metoder föreskrivs det i Reach-förordningen[505] att i fråga om toxicitet för människan ska informationen då det är möjligt genereras på annat sätt än genom test på ryggradsdjur. Användningen av studier och tester kan således undvikas genom användning av alternativa metoder,[506] däribland jämförelse med strukturlika ämnen och sammanvägd bedömning. Användningen av en jämförelse med strukturlika ämnen innebär följaktligen att det inte är nödvändigt att testa varje ämne för varje effekt och metoden kan användas för det fall uppgifter saknas beträffande de ämnen som är föremål för riskbedömningen. När en sammanvägd bedömning gör det möjligt att samla in tillräckliga bevis för att bekräfta förekomsten eller avsaknaden av en särskild farlig egenskap, gör denna metod det möjligt att undvika ytterligare försök på djur, särskilt ryggradsdjur. Tribunalens slutsats är därför att syftet med de två metoderna är att begränsa testning på ryggradsdjur och att båda metoderna således gör det möjligt att undvika att behöva testa varje ämne för varje effekt.

Vad gäller frågan huruvida Efsas användning av de två metoderna är lagenlig påpekar tribunalen att bestämmelserna i förordning nr 1107/2009[507] och genomförandeförordning nr 844/2012 ger Efsa ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av vilken bedömningsmetod som myndigheten ska tillämpa, förutsatt att myndighetens bedömning vilar på vetenskaplig grund. Tribunalen erinrar vidare om att kommissionen måste tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, med hänsyn till de komplicerade vetenskapliga bedömningar som den måste göra på detta område. Eftersom kommissionen således ska stödja sig på Efsas riskbedömning ska domstolens prövning av denna bedömning också begränsas till huruvida det rör sig om en uppenbart oriktig bedömning.

Tribunalen konstaterar att eftersom användningen av de två metoderna föreskrivs i både förordning nr 1272/2008 och Reach-förordningen ansåg unionslagstiftaren att dessa metoder var tillräckligt vetenskapligt tillförlitliga för att användas vid utvärdering av kemikalier på andra områden än på växtskyddsmedelsområdet.

Slutligen bidrar båda metoderna, som gör det möjligt att undvika att behöva testa varje ämne för varje effekt, till att minska användningen av djurförsök och till att förverkliga ett av de mål som eftersträvas med förordning nr 1107/2009, och följaktligen med dess genomförandeförordning, genomförandeförordning nr 844/2012.

Vad gäller den konkreta användningen av de två metoderna konstaterar tribunalen vidare att det vid en jämförelse med strukturlika ämnen är ostridigt att klorpyrifosmetyl och klorpyrifos tillhör samma grupp av kemikalier, som går under namnet organofosfater, och att de totalt sett har en likartad kemisk struktur.

Vad gäller användningen av sammanvägd bedömning påpekar tribunalen att Efsa nöjde sig med att konstatera att de tester och studier som sökandebolagen hade lämnat in inte gjorde det möjligt att fastställa att det förelåg risker för människors hälsa, utan att hänvisa till resultat från den expertgranskade (peer-reviewed) vetenskapliga litteraturen, i den mening som avses i artikel 7.1 m i genomförandeförordning nr 844/2012. Efsa ansåg således inte att de uppgifter som sökandebolagen lämnat var tillräckliga för att kunna dra lämpliga och definitiva slutsatser och, i synnerhet, för att myndigheten skulle kunna dra slutsatsen att klorpyrifosmetyl inte innebar någon genotoxisk risk.

---

505 Reach-förordningen, artikel 13.1.

506 Förtecknade i avsnitt 1 i bilaga XI i Reach-förordningen.

507 Se artikel 4.

I uttalandena av den 31 juli och den 8 november 2019 angav Efsa tvärtom att experterna hade påpekat att det inte fanns tillgång till någon offentlig litteratur om klorpyrifosmetyls genotoxiska potential, medan det däremot fanns en mängd publikationer om klorpyrifos. Efsa tillade att eftersom det hade väckts farhågor om att klorpyrifos kunde orsaka kromosomavvikelser och DNA-skador, hade experterna dragit slutsatsen att det fanns luckor i uppgifterna om klorpyrifosmetyl. Efsa anförde således att experterna var eniga om att sådana osäkerheter skulle beaktas vid riskbedömningen av klorpyrifosmetyl och att det därför inte kunde uteslutas att detta ämne kunde orsaka DNA-skador. Experterna och Efsa ansåg vidare att de vetenskapliga artiklarna om klorpyrifosmetyl inte borde ha större inverkan på deras slutsatser än alla andra aspekter avseende klorpyrifosmetyls genotoxicitet. I stället för att begränsa sig till att låta bedömningen av riskerna med klorpyrifosmetyl enbart grunda sig på de tester och studier som det enligt lagstiftningen ålåg sökanden att inge beaktade de även all tillgänglig relevant vetenskaplig litteratur.

VIII. Energi[508]

Dom av den 15 februari 2023, Austrian Power Grid m.fl./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64)

”Energi – Inre marknaden för elektricitet – Genomföranderam för den europeiska plattformen för utbyte av balansenergi från frekvensåterställningsreserver med manuell aktivering – Förfarande för att anta tillvägagångssätt, villkor och metoder – Avslag på gemensamt förslag från systemansvariga för överföringssystem – Acers behörighet – Felaktig rättstillämpning – Rätt till försvar – Motiveringsskyldighet”

Dom av den 15 februari 2023, Austrian Power Grid m.fl./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65)

”Energi – Inre marknaden för elektricitet – Genomföranderam för den europeiska plattformen för utbyte av balansenergi från frekvensåterställningsreserver med manuell aktivering – Förfarande för att anta tillvägagångssätt, villkor och metoder – Avslag på gemensamt förslag från systemansvariga för överföringssystem – Acers behörighet – Felaktig rättstillämpning – Rätt till försvar – Motiveringsskyldighet”

I Europeiska kommissionens förordning 2017/2195 om balanshållning avseende el[509] föreskrivs att flera europeiska plattformar för utbyte av balansenergi ska utarbetas. Bland dessa plattformar återfinns dels den europeiska plattformen för utbyte av balansenergi från frekvensåterställningsreserver med automatisk aktivering (nedan kallad aFRR-plattformen), dels den europeiska plattformen för utbyte av balansenergi från frekvensåterställningsreserver med manuell aktivering (nedan kallad mFRR-plattformen).[510]

I enlighet med det förfarande som föreskrivs i förordning 2017/2195[511] ingav alla systemansvariga för överföringssystem (nedan kallade de systemansvariga) till de nationella tillsynsmyndigheterna (nedan kallade de nationella tillsynsmyndigheterna)[512] gemensamma metodförslag för hur man skulle genomföra aFRR-plattformen och mFRR-plattformen.

Med anledning av en gemensam begäran från de nationella tillsynsmyndigheterna fattade Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer), med stöd av samma förordning,[513] beslut om de inlämnade metodförslagen, såsom dessa förslag lyder efter skriftväxling och samråd mellan Acer, de nationella tillsynsmyndigheterna och de systemansvariga. Acer fattade därmed två beslut, varvid det ena avsåg aFRR-metoden och det andra avsåg mFRR-metoden (nedan kallade Acers beslut). Till dessa beslut bifogades de aktuella metoderna, i deras av Acer ändrade och godkända lydelse.

---

508 Gemensam resumé för målen Austrian Power Grid m.fl./ACER (T-606/20) och Austrian Power Grid m.fl./ACER (T-607/20).

509 Kommissionens förordning (EU) 2017/2195 av den 23 november 2017 om fastställande av riktlinjer för balanshållning avseende el (EUT L 312, 2017, s. 6).

510 Artikel 20 respektive artikel 21 i förordning 2017/2195.

511 Artikel 20.1 och artikel 21.1 i förordning 2017/2195.

512 Artikel 5.1 och 5.2 a i förordning 2017/2195.

513 Artikel 5.7 i förordning 2017/2195.

Austrian Power Grid, ČEPS, a.s., Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., Red Eléctrica de España SA, RTE Réseau de transport d'électricité, Svenska kraftnät, TenneT TSO BV och TenneT TSO GmbH överklagade[514] dessa beslut till Acers överklagandenämnd (nedan kallad överklagandenämnden). Överklagandenämnden avslog deras respektive överklagande. Då väckte de talan vid tribunalen i två mål och yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara överklagandenämndens beslut, i den del de berördes av besluten, samt ogiltigförklara vissa bestämmelser i Acers beslut jämte därtill bilagda metoder. Tribunalen (andra avdelningen i utökad sammansättning) ogillar talan i båda målen.

Tribunalen uttalar sig dels om behörighetsfördelningen mellan Acer och de nationella tillsynsmyndigheterna i samband med antagandet av aFRR- och mFRR-metoderna, dels om de funktioner som krävs för att driva aFRR- och mFRR-plattformar enligt förordning 2017/2195.

Tribunalens bedömning

Inledningsvis avvisar tribunalen talan såvitt avser yrkandena om ogiltigförklaring av Acers beslut och bilagorna till dessa beslut. I detta hänseende påpekar tribunalen följande. Enligt artikel 263 femte stycket FEUF, och enligt den rättsakt varigenom Acer inrättas (det vill säga förordning 2019/942),[515] får sökandena i egenskap av icke privilegierade parter[516] endast väcka talan vid tribunalen med yrkande om ogiltigförklaring av överklagandenämndens beslut. Däremot får de inte väcka talan med yrkande om att tribunalen ska ogiltigförklara Acers beslut och beslutsbilagorna. Således prövar tribunalen endast lagenligheten av de beslut som meddelats av överklagandenämnden, bland annat i de delar där nämnden fullt ut fastställer Acers beslut och de därtill bilagda aFRR- och mFRR-metoderna.

I enlighet med vad som angetts ovan prövar tribunalen därefter målen i sak. För det första finner tribunalen att sökandena inte kan vinna framgång med argumentet att överklagandenämnden gjorde en felaktig rättstillämpning då nämnden inte fann att Acer överskridit sin behörighet när Acer meddelade de aktuella besluten. I denna del påpekar tribunalen följande.

I denna del påpekar tribunalen följande. Enligt artikel 6.10 i förordning 2019/942 och artikel 5.7 i förordning 2017/2195, i den lydelse som dessa bestämmelser hade då överklagandenämnden meddelade sina beslut, är Acer behörig att avgöra eller fatta enskilda beslut om tillsynsfrågor som påverkar gränsöverskridande handel eller gränsöverskridande systemsäkerhet, såsom aFRR- och mFRR-metoderna, när, som i förevarande fall, de nationella tillsynsmyndigheterna till Acer ger in en gemensam begäran härom. Enligt tribunalen framgår det inte av dessa bestämmelser att Acer endast skulle vara behörig i frågor där berörda myndigheter inte är överens.

Denna bokstavstolkning vinner stöd i sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som dessa bestämmelser ingår i. I detta avseende framgår det av motiveringen till förslagen till förordning 2019/942 och till den tidigare tillämpliga förordning 713/2009[517] att unionslagstiftaren klart och tydligt hade för avsikt att effektivisera beslutsfattandet och få ned

---

514 Enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/942 av den 5 juni 2019 om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (EUT L 158, 2019, s. 22).

515 Skäl 34, artikel 28.1 och artikel 29 i förordning 2019/942.

516 Privilegierade parter är de parter som avses i artikel 19 första och andra styckena i domstolens stadga, det vill säga medlemsstaterna, unionsinstitutionerna, andra stater än medlemsstaterna som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) jämte Eftas övervakningsmyndighet, enligt nämnda avtal.

517 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (EUT L 211, 2009, s. 1).

handläggningstiden i ärenden som rör gränsöverskridande frågor. Detta skulle åstadkommas genom att man stärkte Acers befogenhet att meddela enskilda beslut, samtidigt som man såg till att de nationella tillsynsmyndigheterna behöll sin centrala roll i tillsynsfrågor på energiområdet och att man därvid iakttog subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Det framgår även av ingressen till förordning 2019/942[518] att Acer inrättades för att fylla luckor i bestämmelserna på unionsnivå och bidra till välfungerande inre marknader för el och naturgas.

Syftet med och sammanhanget bakom de relevanta bestämmelserna i förordningarna 2019/942 och 2017/2195, liksom de särskilda omständigheterna i målen, ger således belägg för att Acer är behörig att fatta beslut i frågor som rör utarbetandet av aFRR- och mFRR-metoderna då de nationella tillsynsmyndigheterna inkommit med en gemensam begäran om detta. I den mån Acer tilldelats egna beslutsbefogenheter för att Acer ska kunna fullgöra sin tillsynsfunktion på ett självständigt och effektivt sätt, får Acer vidta ändringar i de systemansvarigas förslag för att på så sätt säkerställa att förslagen är förenliga med unionsrätten på energiområdet, utan att Acer därvid är bunden av de delar i förslagen där de behöriga nationella tillsynsmyndigheterna eventuellt är överens.

Därmed finner tribunalen att Acers överklagandenämnd inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när nämnden slog fast att Acer är behörig att fatta beslut angående aFRR- och mFRR-metoderna i de delar där de nationella tillsynsmyndigheterna nått en överenskommelse.

För det andra finner tribunalen att sökandena inte kan vinna framgång med argumentet att överklagandenämnden gjorde en felaktig rättstillämpning när nämnden konstaterade att det inte var Acer som – bland de funktioner som krävs för att driva aFRR- och mFRR-plattformarna – gentemot de systemansvariga inkluderade även kapacitetsförvaltningsfunktionen, utan att denna funktion följde direkt av tillämpningen av förordning 2017/2195.

Detta inkluderande är enligt tribunalen avgörande vid bedömningen av huruvida de förslag som utarbetats av de systemansvariga måste uppfylla de ytterligare krav som föreskrivs i förordning 2017/2195[519] när, såsom i förevarande fall, de systemansvariga har för avsikt att utse flera enheter för att fullgöra de olika funktioner som krävs. Enligt nämnda förordning ska de metodförslag som de systemansvariga lägger fram innehålla en definition av de funktioner som krävs för driften av aFRR- och mFRR-plattformarna.[520] Även om det framgår av förordning 2017/2195 att dessa plattformar ska bestå minst av funktionen för aktiveringsoptimering och funktionen för avräkning mellan systemansvariga[521] så är det inte uteslutet att en annan funktion, såsom kapacitetsförvaltning, även anses vara erforderlig för driften av dessa plattformar, i synnerhet om det framstår som nödvändigt att lägga till en sådan funktion för att säkerställa en hög standard på denna plattform som svarar mot styrningsprinciper och gemensamma operativa processer.

En tolkning av rekvisitet ”funktion som krävs” för att driva aFRR- och mFRR-plattformarna, mot bakgrund av sammanhanget och de mål som eftersträvas med förordning 2017/2195, ger vid handen att det är fråga om en funktion som, såväl i tekniskt som juridiskt avseende, framstår som nödvändig för att på ett effektivt och säkert sätt genomföra och driva dessa plattformar.

---

518 Skäl 10 i förordning 2019/942, tidigare skäl 5 i förordning nr 713/2009.

519 Artikel 20.3 e i–iii och artikel 21.3 e i–iii i förordning 2017/2195.

520 Artikel 20.3 c och artikel 21.3 c i förordning 2017/2195.

521 Artikel 20.2 och artikel 21.2 i förordning 2017/2195.

Enligt tribunalen uppfyller kapacitetsförvaltningsfunktionen detta krav på att vara nödvändig. I juridiskt avseende föreskrivs nämligen i förordning 2017/2195 att de systemansvariga kontinuerligt ska uppdatera tillgänglig överföringskapacitet mellan elområden för utbyte av balansenergi eller för kompensering för obalanser. I tekniskt avseende är – såsom framgår av de förslag till aFRR- och mFRR-metoder som utarbetats i förevarande fall – kontinuerlig uppdatering av denna kapacitet, som ligger till grund för kapacitetsförvaltningsfunktionen, en väsentlig del av aktiveringsoptimeringsfunktionen. Kapacitetsförvaltningsfunktionen lades för övrigt till plattformarna av de systemansvariga själva, för att plattformarna skulle tillgodose de krav på hög effektivitet och säkerhet som ställs i förordning 2017/2195.

Mot bakgrund av bland annat det ovan anförda fastställer tribunalen överklagandenämndens beslut.

IX. Gemensam handelspolitik

1. Antidumpningsåtgärder

Dom av den 21 juni 2023, Guangdong Haomei New Materials och Guangdong King Metal Light Alloy Technology/kommissionen (T-326/21, EU:T:2023:347)

”Dumpning – Import av aluminiumprofiler med ursprung i Folkrepubliken Kina – Genomförandeförordning (EU) 2021/546 – Införande av en slutgiltig antidumpningstull – Artikel 1.4 i förordning (EU) 2016/1036 – Definition av den berörda produkten – Fastställande av normalvärde – Artikel 2.6 i förordning 2016/1036 – Rapport om att det föreligger betydande snedvridningar i exportlandet – Bevisbörda – Användning av ett representativt land – Artikel 3.1, 3.2, 3.3, 3.5 och 3.6 i förordning 2016/1036 – Skada – Ekonomiska faktorer och förhållanden som påverkar unionsindustrins tillstånd – Rätten till försvar – Principen om god förvaltning”

Efter det att organisationen European Aluminium inkommit med ett klagomål till Europeiska kommissionen antog kommissionen genomförandeförordning 2021/546 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av aluminiumprofiler med ursprung i Kina.[522]

De kinesiska bolagen Guangdong Haomei New Materials Co. Ltd och Guangdong King Metal Light Alloy Technology Co. Ltd, som tillverkar och producerar aluminiumprofiler till Europeiska unionen, väckte talan bland annat om ogiltigförklaring av denna genomförandeförordning. Det italienska bolaget Airoldi Metalli SpA (nedan kallat Airoldi) intervenerade i målet till stöd för sökandena.

Tribunalen ogillar talan och bidrar med flera preciseringar avseende den nya metoden för att beräkna normalvärdet av den berörda produkten i en antidumpningsundersökning när det föreligger betydande snedvridningar på marknaden i exportlandet, såsom denna metod införts i artikel 2.6a a i grundförordningen om antidumpning.[523]

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin talan gjorde sökandena bland annat gällande att kommissionen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid definitionen av den ”berörda produkten” i antidumpningsundersökningen, det vill säga aluminiumprofiler med ursprung i Kina. De hävdade i detta hänseende att de tillverkar tusentals typer av aluminiumprofiler, varför kommissionen borde ha gjort åtskillnader.

Tribunalen understryker att definitionen av den berörda produkten omfattas av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna har i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder och konstaterar att kommissionen, i enlighet med rättspraxis på området, hade beaktat flera relevanta faktorer vid denna definition, såsom de aktuella produkternas fysiska, tekniska och kemiska egenskaper, deras användning, utbytbarhet, kundernas efterfrågan och tillverkningsprocessen.

---

522 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/546 av den 29 mars 2021 om införande av en slutgiltig antidumpningstull och slutgiltigt uttag av den provisoriska tull som införts på import av aluminiumprofiler med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 109, 2021, s. 1).

523 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 21), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning av den 12 december 2017 (EUT L 338, 2017, s. 1).

Trots att sökandena hade bevisbördan har de inte visat att kommissionen hade gjort en felaktig bedömning av nämnda faktorer, och de har inte heller visat vilka andra relevantare faktorer som borde ha beaktats.

Invändningen om en uppenbart oriktig bedömning vid definitionen av den berörda produkten kan således inte godtas.

Tribunalen prövar därefter sökandenas kritik mot kommissionens konstaterande att det förelåg betydande snedvridningar på den kinesiska marknaden samt Airoldis argument för att bestrida lagenligheten av den ”rapport om betydande snedvridningar på den kinesiska marknaden”[524] som kommissionen upprättade år 2017 och som kommissionen beaktade vid antagandet av genomförandeförordning 2021/546.

Vad gäller den grund som Airoldi åberopade erinrar tribunalen om att endast sådana argument som en intervenient har anfört inom den prövningsram som definieras av parternas yrkanden och grunder kan tas upp till sakprövning. Eftersom sökandena inte hade ifrågasatt lagenligheten av rapporten om de betydande snedvridningarna på den kinesiska marknaden, kan den grund som Airoldi anfört mot denna rapport inte tas upp till sakprövning.

När det gäller sökandenas invändningar mot kommissionens bedömning av förekomsten av betydande snedvridningar på den kinesiska marknaden, påpekar tribunalen att begreppet ”betydande snedvridningar” i exportlandet och metoden för att beräkna normalvärdet för den berörda produkten vid sådana snedvridningar infördes i grundförordningen om antidumpning genom ändringsförordningen 2017/2321.[525]

I detta sammanhang föreskrivs i den nya artikel 2.6a a i grundförordningen om antidumpning att det vid betydande snedvridningar i exportlandet får göras undantag från principen att normalvärdet i första hand ska fastställas på grundval av det pris som faktiskt betalats eller ska betalas vid normal handel i exportlandet. I enlighet med led c i samma bestämmelse får kommissionen utarbeta en rapport med en beskrivning av marknadssituationen i ett visst land eller en viss sektor, om den har välgrundade indikationer på att betydande snedvridningar kan förekomma i landet eller sektorn i fråga. Sådana rapporter och den bevisning de grundar sig på ska ingå i ärendehandlingarna för eventuella undersökningar avseende det berörda landet eller den berörda sektorn.

Mot bakgrund av dessa påpekanden konstaterar tribunalen att kommissionen i förevarande fall drog slutsatsen att det förelåg betydande snedvridningar inom sektorn för aluminiumprofiler i Kina på grundval av en analys av de olika faktorer som enligt artikel 2.6a b i grundförordningen om antidumpning särskilt ska beaktas. Långt ifrån att nöja sig med en vag och hypotetisk analys, såsom sökandena har påstått, beaktade kommissionen vidare inte bara rapporten om betydande snedvridningar på den kinesiska marknaden, vilken upprättats i enlighet med led c i samma bestämmelse, utan även en rad rapporter, handlingar och uppgifter från ett stort antal olika källor, inklusive kinesiska. Kommissionen åsidosatte inte heller sin skyldighet att ge sökandena tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter på huruvida de påstådda omständigheterna och

---

524 Kommissionens arbetsdokument om betydande snedvridningar i Folkrepubliken Kinas ekonomi i samband med undersökningarna avseende handelspolitiska skyddsåtgärder av den 20 december 2017 (SWD(2017) 483 final/2).

525 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2321 om ändring av grundförordningen och förordning (EU) 2016/1037 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 338, 2017, s.1).

förhållandena verkligen förelegat och är relevanta och på den bevisning som kommissionen lagt till grund för sin slutsats avseende de betydande snedvridningarna på den kinesiska marknaden.

Tribunalen underkänner således de olika invändningar som avser bedömningen av förekomsten av betydande snedvridningar på den kinesiska marknaden.

Enligt tribunalen gjorde kommissionen inte heller någon uppenbart oriktig bedömning när den valde Turkiet som representativt land för att konstruera normalvärdet för den berörda produkten.

När det ansetts olämpligt att grunda en bedömning på de inhemska priserna och kostnaderna i exportlandet på grund av att det föreligger betydande snedvridningar på den marknaden, föreskrivs det i artikel 2.6a a i antidumpningsförordningen att normalvärdet uteslutande ska beräknas på grundval av kostnader för produktion och försäljning som återspeglar icke snedvridna priser eller referensvärden. För detta ändamål får kommissionen som informationskälla bland annat använda relevanta produktions- och försäljningskostnader i ett lämpligt representativt land som har en ekonomisk utvecklingsnivå som är jämförbar med exportlandets.

Det kriterium som hädanefter ska iakttas vid valet av lämpligt representativt land är följaktligen en ekonomisk utvecklingsnivå som är jämförbar med exportlandets. Det är i fråga om detta nya kriterium som huvuddelen av rättspraxis avseende de bestämmelser som ersatts i grundförordningen om antidumpning fortfarande är tillämplig, det vill säga att kommissionen ska grunda sin bedömning på ett tredjeland i vilket priset på en likadan produkt sätts under omständigheter som i största möjliga utsträckning liknar dem i exportlandet.

Mot bakgrund av dessa preciseringar underkänner tribunalen sökandenas hänvisningar till tidigare rättspraxis som inte kan överföras på förevarande mål och konstaterar även att sökandena inte bestrider att Turkiet har en utvecklingsnivå som liknar Kinas. Genom att dessutom underkänna argumenten om att Kina har fler invånare än Turkiet och att efterfrågan på hemmamarknaden är annorlunda, finner tribunalen att sökandena inte har visat att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den valde Turkiet som representativt land.

Enligt tribunalen gjorde kommissionen inte heller någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att unionsindustrin lidit skada och att det fanns ett orsakssamband mellan skadan och importen av aluminiumprofiler med ursprung i Kina.

Tribunalen underkänner härvidlag sökandenas argument att unionstillverkarnas betydande marknadsandel skulle utesluta att unionsindustrin lidit väsentlig skada. Tribunalen underkänner dessutom invändningarna om att kommissionen har bortsett från sammanhanget med en betydande ökning av denna industris förbrukning och lönsamhet. På denna punkt erinrar tribunalen om att det inte krävs att alla relevanta ekonomiska faktorer och förhållanden som har betydelse för industrins tillstånd uppvisar en negativ trend för att det ska kunna konstateras att unionsindustrin lidit sådan skada som motiverar att antidumpningstullar införs. Vidare betonade kommissionen att unionsindustrin, trots den ökade efterfrågan, hade förlorat marknadsandelar och att dess lönsamhet hade minskat under skadeundersökningsperioden.

Kommissionen gjorde inte heller fel vid beaktandet av marknadsandelen för importen från Kina, vilken enligt sökandena var mindre än 15 % i absoluta tal. I artikel 5.7 i grundförordningen om antidumpning föreskrivs det visserligen att ett förfarande inte ska inledas om importen från ett land har en marknadsandel som är mindre än 1 %. Marknadsandelen för importen av aluminiumprofiler från Kina är dock betydligt större än så. Eftersom det i grundförordningen om antidumpning inte föreskrivs något annat tröskelvärde för marknadsandelar för att dra slutsatsen att import från tredjeländer inte kan vålla skada, konstaterar tribunalen att sökandena inte har framfört några andra argument som gör det möjligt att dra slutsatsen att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning.

Eftersom även de övriga grunder som åberopas antingen inte kan tas upp till sakprövning eller är ogrundade, ogillar tribunalen talan i dess helhet.

2. Extraterritoriell tillämpning av tredjelands lagstiftning

Dom av den 12 juli 023, IFIC Holding/kommissionen (T-8/21, EU:T:2023:387)

”Handelspolitik – Skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran av Förenta staterna – Sekundära sanktioner som utgör hinder för att fysiska och juridiska personer i unionen upprätthåller handelsförbindelser med de företag som omfattas av åtgärderna – Förbud mot att följa en sådan lagstiftning – Artikel 5 andra stycket i förordning (EG) nr 2271/96 – Kommissionens beslut att tillåta en juridisk person i unionen att följa den lagstiftningen – Motiveringsskyldighet – Tillståndets retroaktiva verkan – Beaktande av intressena hos det företag som omfattas av tredjelandets restriktiva åtgärder – Rätten att yttra sig”

År 2018 drog sig Amerikas förenta stater ur det iranska kärnteknikavtalet som undertecknades år 2015 och vars syfte var att kontrollera det iranska kärntekniska programmet och att häva de ekonomiska sanktionerna mot Iran. Som en följd härav och på grundval av ”Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012” införde Förenta staterna på nytt sanktioner mot Iran samt mot en rad personer som upptagits i en förteckning.[526] Sedan denna tidpunkt är det återigen förbjudet att utanför Förenta staternas territorium upprätthålla affärsförbindelser med de personer som finns upptagna i denna SDN-förteckning.

Till följd av detta beslut antog unionen, för att skydda sina intressen, delegerad förordning 2018/1100[527] om ändring av bilagan till förordning nr 2271/96[528] för att däri nämna nämnda amerikanska lag av år 2012. Den sistnämnda förordningen, som syftar till att säkerställa skydd mot extraterritoriell tillämpning av de lagar som anges i förordningen, förbjuder i synnerhet berörda personer[529] att rätta sig efter ifrågavarande lagar eller åtgärder som följer av dem (artikel 5 första stycket), såvida inte Europeiska kommissionen ger sitt tillstånd när det allvarligt skulle skada intressena för de personer som omfattas av förordningen eller unionens intressen att inte följa dessa utländska lagar (artikel 5 andra stycket). Unionen antog även genomförandeförordning 2018/1101, i vilken kriterierna för tillämpningen av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96[530] fastställdes.

---

526 Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (förteckningen över uttryckligen identifierade inhemska medborgare och personer vars tillgångar är spärrade) (nedan kallad SDN-förteckningen).

527 Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1100 av den 6 juni 2018 om ändring av bilagan till rådets förordning (EG) nr 2271/96 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning (EUT L 199 I, 2018, s. 1).

528 Rådets förordning (EG) nr 2271/96 av den 22 november 1996 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning (EUT L 309, 1996, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 37/2014 av den 15 januari 2014 om ändring av vissa förordningar om den gemensamma handelspolitiken vad gäller förfarandena för antagande av vissa åtgärder (EUT L 18, 2014, s. 1) och enligt delegerad förordning 2018/1100 (nedan kallad förordningen).

529 De personer som avses i artikel 11 i förordning nr 2271/96 är bland annat dels fysiska personer som har hemvist i unionen och är medborgare i en medlemsstat, dels juridiska personer som är registrerade inom unionen (artikel 11.1 och 11.2).

530 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1101 av den 3 augusti 2018 om fastställande av kriterierna för tillämpningen av artikel 5 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 2271/96 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning (EUT L 199I, 2018, s. 7).

IFIC Holding AG (nedan kallat IFIC) är ett tyskt bolag vars andelar indirekt innehas av iranska staten och vilket självt innehar andelar i olika tyska företag för vilka IFIC har rätt till utdelning. Clearstream Banking AG är den enda auktoriserade depositionsbanken i Tyskland. Efter det att IFIC i november 2018 hade förts upp på Förenta staternas SDN-förteckning avbröt Clearstream Banking utbetalningen av sin utdelning till IFIC och spärrade denna på ett separat konto. Den 28 april 2020 antog kommissionen, till följd av en ansökan om tillstånd, i den mening som avses i artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96, från Clearstream Banking genomförandebeslut C(2020) 2813 final, genom vilket kommissionen gav denna bank tillstånd att under en tolvmånadersperiod följa vissa av Förenta staternas lagar vad gäller IFIC:s värdepapper och medel (nedan kallat det omtvistade tillståndet). Detta tillstånd förnyades därefter år 2021 och år 2022 genom genomförandebesluten C(2021) 3021 final och C(2022) 2775 final[531] (nedan kallade de angripna besluten). Mot denna bakgrund har IFIC, med stöd av artikel 263 FEUF, yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara de beslut som kommissionen antagit på begäran av Clearstream Banking, som intervenerat i förfarandet.

Tribunalen ogillar IFIC:s talan och uttalar sig samtidigt om rättsfrågor rörande förordning nr 2271/96 som tidigare inte prövats. Tribunalen finner bland annat att de angripna besluten inte har någon retroaktiv verkan och att kommissionen inte gjorde någon felaktig bedömning när den underlät att beakta sökandens intressen eller underlät att pröva om det skulle vara möjligt att vidta mindre ingripande åtgärder. Tribunalen finner även att inskränkningen av IFIC:s rätt att yttra sig inför kommissionen inom ramen för antagandet av dessa beslut var nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de mål som eftersträvas med förordning nr 2271/96.

Tribunalens bedömning

Tribunalen finner för det första att de angripna besluten inte har retroaktiv verkan, då det i dessa beslut tydligt anges att de gäller från den tidpunkt då de delges och under en tolvmånadersperiod.[532] Av detta följer att det omtvistade tillståndet inte har retroaktiv verkan och inte omfattar ageranden som ägt rum före den dag då de angripna besluten började gälla, utan endast sådana som ägt rum efter den tidpunkten.

För det andra, vad gäller IFIC:s grund avseende en oriktig bedömning, enligt vilken kommissionen inte beaktade sökandens intressen, utan endast Clearstream Bankings intressen, finner tribunalen att kommissionen inte var skyldig att göra det. Tribunalen påpekar att det i förordning nr 2271/96[533] föreskrivs att beviljandet av tillstånd att följa de lagar som anges i bilagan är villkorat av att ett åsidosättande av dessa lagar allvarligt skulle skada tillståndssökandens eller unionens intressen, men att denna bestämmelse inte nämner intressena hos tredje man som omfattas av tredjelandets restriktiva åtgärder. Tribunalen drar samma slutsats vad gäller de icke kumulativa kriterier som anges i genomförandeförordning 2018/1101[534] och som kommissionen ska beakta vid bedömningen av en tillståndsansökan. Inget av de aktuella kriterierna ger heller vid handen att det ska göras en avvägning mellan tredje mans och den sökandes respektive unionens intressen. Även om det kan förhålla sig så att den tredje man som de restriktiva åtgärderna avser, omfattas av förordning nr 2271/96[535] och

---

531 Kommissionens genomförandebeslut C(2021) 3021 final av den 27 april 2021 och kommissionens genomförandebeslut C(2022) 2775 final av den 26 april 2022.

532 Se artikel 3 i vart och ett av de angripna besluten.

533 Artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96.

534 Se artikel 4 i genomförandeförordning 2018/1101.

535 Se artikel 11 i förordning nr 2271/96.

således omfattas av tillämpningsområdet för vissa bestämmelser i denna förordning, kan en sådan omständighet inte medföra att andra intressen än de som föreskrivs i artikel 5 andra stycket i nämnda förordning ska beaktas vid tillämpningen av undantaget i nämnda bestämmelse. Vad vidare gäller IFIC:s argument att kommissionen inte beaktade möjligheten att välja mindre ingripande åtgärder eller möjligheten för bolaget att göra gällande en rätt till ersättning, framhåller tribunalen att genomförandeförordning 2018/1101 [536] inte ålägger kommissionen några sådana skyldigheter. Kommissionens bedömning består nämligen i att kontrollera huruvida den bevisning som sökanden har inkommit med gör det möjligt att, mot bakgrund av de kriterier som fastställs i genomförandeförordning 2018/1101,[537] fastställa att sökandens eller unionens intressen allvarligt skulle skadas i den mening som avses i artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 om de lagar som anges i bilagan inte iakttogs. När kommissionen drar slutsatsen att det är styrkt att nämnda intressen har lidit allvarlig skada, är den således inte skyldig att undersöka om det finns alternativ till att lämna tillståndet.

För det tredje, vad gäller den grund som avser åsidosättande av rätten att yttra sig, anser tribunalen att unionslagstiftaren har valt att inrätta ett system inom ramen för vilket intressena hos tredje man som omfattas av de restriktiva åtgärderna inte ska beaktas och som inte heller medger att dessa tredje män deltar i förfarandet i artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96. När ett beslut antas med stöd av den bestämmelsen motsvarar det nämligen mål av allmänintresse bestående i att skydda unionens intressen, eller intressena hos de personer som utövar rättigheter enligt EUF-fördraget, mot allvarlig skada som skulle kunna följa av att de lagar som anges i bilagan inte iakttas.

Att låta tredje män som omfattas av de restriktiva åtgärderna i det aktuella förfarandet i detta sammanhang utöva en rätt att yttra sig skulle inte bara vara oförenligt med de mål av allmänintresse som eftersträvas med lagstiftningen i fråga, utan det skulle även finnas en risk för att uppnåendet av dessa mål äventyrades genom en okontrollerad spridning av information som skulle kunna komma till myndigheternas kännedom i det tredjeland som gett upphov till de lagar som anges i bilagan. Dessa myndigheter skulle således kunna få kännedom om att en person har ansökt om tillstånd och följaktligen kan komma att följa eller välja att underlåta att följa den extraterritoriella lagstiftningen i det aktuella tredjelandet. Det skulle medföra en risk för utredningar och sanktioner med avseende på personen i fråga och riskerar följaktligen att skada denna persons, och i förekommande fall unionens, intressen.

Dessutom återfinns inte nämnda tredje mäns personliga situation direkt bland de uppgifter som ansökan om tillstånd[538] ska innehålla eller bland de kriterier som kommissionen ska beakta när den bedömer en sådan ansökan.[539] I det system som införts genom förordning nr 2271/96 på detta område förefaller således de tredje män som omfattas av de restriktiva åtgärderna inte kunna göra gällande felaktigheter eller omständigheter som rör deras personliga situation inför kommissionen. En inskränkning av rätten att yttra sig för tredje man som omfattas av de restriktiva åtgärderna inom

---

536 Se artikel 3 i genomförandeförordning 2018/1101.

537 Se artikel 4 i genomförandeförordning 2018/1101.

538 I den mening som avses i artikel 3.2 i genomförandeförordning 2018/1101: ”Ansökningarna ska innehålla de sökandes namn och kontaktuppgifter, angivelse om de exakta bestämmelserna i den förtecknade extraterritoriella lagstiftningen eller den efterföljande åtgärden i fråga samt en beskrivning av omfattningen av det tillstånd som begärs och de skador som skulle orsakas av bristande uppfyllelse”.

539 I den mening som avses i de kriterier som anges i artikel 4 i genomförandeförordning 2018/1101, vilka syftar till att bedöma huruvida skyddade intressen i den mening som avses i artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 orsakas allvarlig skada.

ramen för ett sådant förfarande framstår således inte, mot bakgrund av den relevanta rättsliga ramen och de mål som eftersträvas med denna, som oproportionerlig och oförenlig med det väsentliga innehållet i denna rättighet. Av detta följer att nämnda inskränkning av rätten att yttra sig, under de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, är motiverad, i den mening som avses i rättspraxis, och är nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de mål som eftersträvas med förordning nr 2271/96, särskilt artikel 5 andra stycket i förordningen. Kommissionen var följaktligen inte skyldig att låta IFIC yttra sig inom ramen för det förfarande som ledde fram till antagandet av de angripna besluten.

IFIC har dessutom gjort gällande att kommissionen, för att iaktta dess rätt att yttra sig, åtminstone borde ha offentliggjort beslutsdelen i de angripna besluten. Det finns emellertid inget som tyder på att en sådan skyldighet att offentliggöra delar av beslutet åvilade kommissionen. Denna påstådda skyldighet har ingen rättslig grund i någon relevant bestämmelse. Vidare kan offentliggörandet av de angripna besluten efter det att de antagits inte påverka bolagets eventuella rätt att yttra sig under det administrativa förfarandet. Slutligen underkänner tribunalen av samma skäl bolagets argument att kommissionen alternativt borde ha delgett detta de angripna besluten efter det att de antagits. Mot bakgrund av det ovan anförda kan kommissionen således inte anses ha åsidosatt IFIC:s rätt att yttra sig genom att inte offentliggöra eller delge bolaget de angripna besluten.

X. Ekonomisk och monetär politik[540]

Dom av den 22 november 2023, Del Valle Ruíz m.fl./SRB (T-302/20, T-303/20 och T-307/20, EU:T:2023:735)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolution av Banco Popular Español – Gemensamma resolutionsnämndens beslut att inte bevilja ersättning till aktieägare och borgenärer som berörs av resolutionsåtgärderna – Värdering av skillnaden i behandling – Värderingsmannens oberoende”

Dom av den 22 november 2023, Molina Fernández/SRB (T-304/20, EU:T:2023:734)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolution av Banco Popular Español – Gemensamma resolutionsnämndens beslut att inte bevilja ersättning till aktieägare och borgenärer som berörs av resolutionsåtgärderna – Värdering av skillnaden i behandling – Värderingsmannens oberoende”

Dom av den 22 november 2023, ACMO m.fl./SRB (T-330/20, EU:T:2023:733)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolution av Banco Popular Español – Gemensamma resolutionsnämndens beslut att inte bevilja ersättning till aktieägare och borgenärer som berörs av resolutionsåtgärderna – Värdering av skillnaden i behandling – Värderingsmannens oberoende”

I de förenade målen T-302/20, T-303/20 och T-307/20 samt i mål T-304/20 är sökandena fysiska och juridiska personer som var aktieägare i Banco Popular Español, SA (nedan kallad Banco Popular) innan en resolutionsordning antogs med avseende på denna bank. Mål T-330/20 rör i stället investeringsfonder som innan resolutionsordningen antogs innehade kapitalinstrument, med undantag av en av dem, som trätt i stället för en enhet som innehade obligationer i Banco Popular.

Den 7 juni 2017 antog Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) verkställande session, med stöd av förordning nr 806/2014, [541] en resolutionsordning för Banco Popular, [542] vilken Europeiska kommissionen godkände samma dag.[543]

Innan resolutionsordningen antogs anlitade SRB byrån Deloitte Réviseurs d’Entreprises som värderare (nedan kallad värderingsbyrån) för att genomföra en värdering av Banco Popular före en

---

540 Gemensam resumé för målen Del Valle Ruíz m.fl./SRB (T-302/20, T-303/20 och T-307/20), Molina Fernández/SRB (T-304/20) och ACMO m.fl./SRB (T-330/20).

541 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1).

542 Beslut SRB/EES/2017/08 om antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español (nedan kallad resolutionsordningen).

543 Europeiska kommissionens beslut (EU) 2017/1246 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español (EUT L 178, 2017, s. 15).

eventuell resolution samt en värdering av skillnaden i behandling, efter en eventuell resolution. Värderingsbyrån lade fram en värdering för SRB den 6 juni 2017 (nedan kallad värdering 2), vars syfte var att uppskatta värdet på Banco Populars tillgångar och skulder och tillhandahålla en uppskattning av hur aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats om Banco Popular hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande samt tillhandahålla uppgifter som gjorde det möjligt att fatta ett beslut om de aktier och värdepapper som skulle överlåtas och som gjorde det möjligt för SRB att fastställa affärsvillkoren för försäljningsverktyget. I resolutionsordningen fann SRB att villkoren var uppfyllda[544] och beslutade att placera Banco Popular under resolution. Efter en transparent och öppen försäljningsprocess som genomfördes av den spanska resolutionsmyndigheten, Fonden för ordnad omstrukturering av banker (FROB), överfördes de nya aktierna i Banco Popular till Banco Santander SA.

Efter antagandet av resolutionsordningen överlämnade värderingsbyrån till SRB värderingen av skillnaden i behandling[545] (nedan kallad värdering 3) med syftet att göra det möjligt att bedöma huruvida berörda aktieägare och borgenärer skulle ha behandlats bättre än i resolutionen om Banco Popular hade inlett ett normalt insolvensförfarande. Värderingen gjordes inom ramen för ett avvecklingsscenario, i enlighet med spansk lagstiftning, vid den tidpunkt då resolutionsordningen antogs. Värderingsbyrån ansåg att inledandet av ett normalt insolvensförfarande skulle ha lett till en icke-planerad avveckling. Värderingsbyrån drog slutsatsen att någon utdelning inte skulle ha kunnat förväntas i ett sådant förfarande och att det således inte förelåg någon skillnad i behandling jämfört med den behandling som följde av resolutionsåtgärden.

För att därefter kunna fatta ett slutgiltigt beslut om huruvida ersättning behövde beviljas med hjälp av den gemensamma resolutionsfonden[546], uppmanade SRB alla berörda aktieägare och borgenärer att anmäla sitt intresse av att utöva sin rätt att yttra sig, med avseende på SRB:s preliminära beslut,[547] i vilket SRB mot bakgrund av värdering 3 fann att den inte var skyldig att betala ut någon ersättning. Förfarandet avseende rätten att yttra sig genomfördes i två steg. Först anmälan, i vilket de berörda aktieägarna och borgenärerna uppmanades att anmäla sitt intresse av att utöva rätten att yttra sig och sedan samrådet, i vilket de berörda fick lämna kommentarer om det preliminära beslutet, till vilket en icke konfidentiell version av värdering 3 hade fogats som bilaga.

Efter samrådet granskade SRB de relevanta kommentarerna och erhöll av värderingsbyrån ett klargörandedokument i vilket värderingsbyrån bekräftade att strategin och de olika hypotetiska avvecklingsscenarier som angetts i värdering 3 samt de metoder som använts och de analyser som genomförts, fortfarande var giltiga.

Den 17 mars 2020 antog SRB beslut SRB/EES/2020/52 om fastställande av huruvida aktieägare och borgenärer skulle beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som vidtagits mot Banco Popular (nedan kallat det angripna beslutet). I det beslutet fann SRB att värderingsbyrån var oberoende och att värdering 3 var förenlig med den tillämpliga lagstiftningen och tillräckligt motiverad och fullständig. SRB redogjorde även för de berörda aktieägarnas och borgenärernas kommentarer och deras värdering och slog fast att det inte förelåg någon skillnad mellan den

---

544 Enligt artikel 18.1 i förordning nr 806/2014.

545 Enligt artikel 20.16–18 i förordning nr 806/2014

546 Enligt artikel 76.1 e i förordning nr 806/2014.

547 SRB:s preliminära beslut om huruvida aktieägare och borgenärer skulle beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som hade vidtagits mot Banco Popular och om inledandet av ett förfarande för att låta de berörda utöva rätten att yttra sig (SRB/EES/2018/132) (nedan kallat det preliminära beslutet).

behandling som de berörda aktieägarna och borgenärerna faktiskt hade fått och den behandling de skulle ha fått om Banco Popular hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande vid tidpunkten för resolutionen.

Talan i de målen har väckts med stöd av artikel 263 FEUF och tribunalen ogillar talan i samtliga tre mål. Tribunalen uttalar sig härvidlag för första gången om en begäran om ogiltigförklaring av ett beslut av SRB om en eventuell ersättning till berörda aktieägare och borgenärer efter en bankresolution. Tribunalen prövar flera nya frågor som tagits upp i de tre målen, i synnerhet avseende bedömningen av de berörda aktieägarnas och borgenärernas situation för det fall Banco Popular hade genomgått ett normalt insolvensförfarande, värderingsbyråns oberoende, rätten att yttra sig under förfarandet, rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till egendom.

Tribunalens bedömning

Tribunalen underkänner för det första anmärkningarna om att det angripna beslutet är rättsstridigt i den del som rör prövningen av frågan huruvida de tidigare aktieägarna i Banco Popular skulle ha fått en bättre behandling i ett normalt insolvensförfarande.

Tribunalen framhåller inledningsvis att det tydligt framgår av bestämmelserna i förordning nr 806/2014 att hänvisningen[548] till den behandling som aktieägarna och borgenärerna i en enhet skulle ha fått om enheten hade inlett ett normalt insolvensförfarande avser deras hypotetiska behandling vid en avveckling av enheten. Den metod för värdering av denna behandling som definieras i delegerad förordning 2018/344[549] motsvarar en realisering av institutets tillgångar och alltså en sådan avveckling som definieras i artikel 3.1 led 42 i förordning nr 806/2014.

Vidare ska jämförelsen i syfte att fastställa skillnaden i behandling avse den verkliga behandling som de berörda aktieägarna och borgenärerna fick i resolutionen och en värdering av deras situation för det fall resolutionsåtgärden inte hade vidtagits, det vill säga för det fall enheten hade avvecklats.

Tribunalen konstaterar dessutom att spansk rätt föreskriver att det kontrafaktiska scenariot, vid en bedömning av skillnaden i behandling efter en resolution som FROB beslutat om, ska vara ett scenario där enheten avvecklas med beaktande av bestämmelserna i den spanska lagstiftningen om avveckling. Tribunalen drar av detta slutsatsen att skillnaden i behandling ska fastställas på grundval av ett avvecklingsscenario, vilket utesluter ett scenario som grundar sig på enhetens fortsatta drift eller en ackordsuppgörelse med borgenärerna.

Tribunalen förtydligar härvidlag att det kontrafaktiska avvecklingsscenariot i värdering 3 skulle fastställas mot bakgrund av Banco Populars situation vid tidpunkten för resolutionen. Vid den tidpunkten kunde Banco Popular inte fortsätta med sin verksamhet på grund av sin likviditetssituation, på grund av att banken fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera och på grund av ett möjligt återkallande av banktillståndet. Av detta skäl var varken ett ackord eller ett insolvensscenario där banken antogs fortsätta med sin verksamhet tänkbara möjligheter.

Tribunalen underkänner också argumentet att värderingsbyrån borde ha värderat Banco Popular med avseende på en försäljning av hela institutet eller per produktionsenhet, eftersom det innebär

---

548 Enligt artikel 20.16–18 i förordning nr 806/20104.

549 Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/344 av den 14 november 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska tillsynsstandarder som specificerar kriterier för metoder för värdering av skillnader i behandling i samband med resolution (EUT L 67, 2018, s. 3).

att företagets verksamhet skulle ha fortsatt. Värderingsbyrån begick alltså inget fel när den använde sig av en metod som grundade sig på ett avvecklingsscenario och en försäljning av enskilda tillgångar eller per portfölj.

Slutligen är det angripna beslutet inte behäftat med någon uppenbart oriktig bedömning vare sig i fråga om beaktandet av en maximal tid för avvecklingsförfarandet på sju år, bland annat med hänsyn till målet att en avveckling ska genomföras inom rimlig tid och de osäkerheter som en utdragen avveckling leder till, eller i fråga om värderingen av portföljerna med icke nödlidande lån och nödlidande lån, Banco Populars fastighetsdotterbolag och de juridiska riskerna.

Tribunalen underkänner för det andra grunden avseende värderingsbyråns bristande oberoende.

Tribunalen framhåller att omständigheterna i det nu aktuella fallet dels inte visar att värderingsbyrån, när den genomförde värdering 3, påverkades av att den hade utfört värdering 2, dels motsäger argumentet att värderingsbyrån rimligen kunde förefalla sakna objektivitet eller opartiskhet.

I värdering 3 grundar sig nämligen analysen av skillnaden i behandling på den faktiska behandling som berörda aktieägare och borgenärer fick till följd av resolutionen. Värderingen av Banco Populars tillgångar och skulder i den första delen av värdering 2 beaktades inte vid värdering 3 och kunde således inte påverka värderingsbyrån när den genomförde värderingen.

Värdering 2 innehöll dessutom flera reservationer beträffande tillförlitligheten av simuleringen av avvecklingsscenariot. Tribunalen underkänner därför anmärkningen att värderingsbyrån, i syfte att skydda sitt yrkesmässiga anseende, ansåg sig bunden av slutsatserna i värdering 2 när den genomförde värdering 3.

Tribunalen underkänner också argumentet att värderingsbyrån uppmuntrades att undvika varje rättelse eller ändring av slutsatserna i värdering 2 av det skälet att de omständigheter under vilka värderingarna 2 och 3 gjordes talar emot detta. Värdering 3 grundade sig nämligen på mer förfinade uppgifter än de uppgifter som värderingsbyrån hade tillgång till i värdering 2. När SRB mottog värdering 2 hade den också kännedom om att värderingsbyrån skulle grunda sig på nya uppgifter i värdering 3 och således ändra den bedömning som gjorts i simuleringen av avvecklingsscenariot. I värdering 3 bekräftade värderingsbyrån inte bara resultatet av simuleringen i värdering 2. För övrigt är den enda omständigheten att värderingsbyrån kom fram till samma slutsats inte tillräcklig för att visa den ansåg sig vara bunden av sin värdering i värdering 2 när den genomförde värdering 3.

Tribunalen underkänner härvidlag anmärkningen om att SRB borde ha anlitat en annan värderingsman för att göra en värdering enligt en annan metod, eftersom värderingen av behandlingen av de berörda aktieägarna och borgenärerna skulle göras enligt ett avvecklingsscenario. Det finns inte heller någon bestämmelse i förordning nr 806/2014 eller i delegerad förordning 2016/1075 som hindrar att värderingarna 2 och 3 utförs av samma värderingsman.

Tribunalen underkänner vidare anmärkningarna om att värderingsbyrån inte var oberoende på grund av dess påstådda kopplingar till Banco Popular och Banco Santander.

Tribunalen påpekar härvidlag att vid den tidpunkt då värderingsbyrån utsågs till oberoende värderare, var förvärvarens identitet inte känd vilket innebar att det inte var möjligt att beakta kopplingarna mellan värderingsbyrån och Banco Santander. Dessutom tillhandahöll värderingsbyrån inte längre revisionstjänster till Banco Santander.

Tribunalen understryker att SRB under hela resolutionsförfarandet avseende Banco Popular såg till, som den var skyldig att göra, att värderingsbyrån iakttog kraven på oberoende och i synnerhet kraven på avsaknad av intressekonflikter i delegerad förordning 2016/1075.[550]

SRB begick således inga fel när den fann att de tjänster som värderingsbyrån tillhandahållit till såväl Banco Popular som Banco Santander inte kunde påverka dess bedömning i genomförandet av värdering 3 och alltså inte gjorde det möjligt att fastställa några väsentliga faktiska eller potentiella intressen som var gemensamma eller i strid med dem.

Inga argument undergräver heller SRB:s bedömningar avseende avsaknaden av koppling mellan, å ena sidan, de revisionstjänster och tjänster avseende Banco Populars integrering som värderingsbyrån tillhandahöll till Banco Santander och, å andra sidan, de faktorer som var relevanta för värdering 3, vilken endast avsåg värderingen av Banco Popular och inte av Banco Santander.

Sökandena har inte heller förklarat på vilket sätt de tjänster som värderingsbyrån tillhandahöll kunde påverka eller rimligen kunde uppfattas så, att de påverkade dess bedömning vid genomförandet av värdering 3.

För att det ska kunna konstateras att SRB borde ha tagit hänsyn till att det kunde uppfattas som om värderingsbyrån inte var objektiv eller opartisk på grund av dess kopplingar till Banco Santander, finner tribunalen vidare att det måste fastställas att SRB hade för avsikt att gynna Banco Santander, när den i värdering 3 gjorde bedömningen att berörda aktieägare och borgenärer inte skulle ha behandlats bättre inom ramen för ett normalt insolvensförfarande. Även om det antas att värderingsbyrån i värdering 3 skulle ha dragit slutsatsen att de berörda aktieägarna och borgenärerna hade behandlats bättre för det fall Banco Popular avvecklades, utbetalas den ersättning som skulle kunna följa därav av den gemensamma resolutionsfonden och inte av Banco Santander.

Även om det antas att värderingsbyrån i värdering 3 skulle ha dragit slutsatsen att de berörda aktieägarna och borgenärerna hade behandlats bättre för det fall Banco Popular avvecklades, utbetalas den ersättning som skulle kunna följa därav av den gemensamma resolutionsfonden och inte av Banco Santander.

Tribunalen slår fast att värderingsbyrån inte kunde gynna Banco Santander, eftersom värdering 3, oberoende av dess resultat, inte kunde påverka Banco Santanders situation. Kopplingarna mellan dem kan således inte ge upphov till berättigade tvivel om huruvida det föreligger en eventuell förutfattad mening eller leda till bristande objektivitet eller opartiskhet hos värderingsbyrån. Dessa kopplingar utgjorde inte en omständighet som kunde påverka dess oberoende vid genomförandet av värdering 3 och SRB:s anlitande av värderingsbyrån som oberoende värderare.

Tribunalen underkänner för det tredje grunden avseende ett påstått åsidosättande av aktieägarnas och borgenärernas rätt att yttra sig, i synnerhet i den del SRB tvingade dem att lämna sina kommentarer i ett formulär.

---

550 Enligt artikel 41 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1075 av den 23 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU med avseende på tekniska standarder för tillsyn som specificerar innehållet i återhämtningsplaner, resolutionsplaner och koncernresolutionsplaner, de minimikriterier som den behöriga myndigheten ska bedöma när det gäller återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner, villkoren för finansiellt stöd inom koncerner, kraven på oberoende värderingsmän, avtalsenligt erkännande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter, förfarandena och innehållet för anmälningskrav och underrättelse om uppskjutande samt resolutionskollegiernas operativa funktionssätt (EUT L 184, 2016, s. 1).

Tribunalen erinrar först om att rätten att yttra sig ska iakttas även när utövandet av denna rätt inte uttryckligen föreskrivs i lagstiftning. Det föreskrivs inte något särskilt förfarande för genomförandet av rätten att yttra sig vare sig i förordning nr 806/2014 eller i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). SRB:s val att använda ett formulär för att samla in kommentarer från de berörda aktieägarna och borgenärerna omfattades således av dess utrymme för skönsmässig bedömning vid organiseringen av förfarandet i syfte att ge de berörda aktieägarna och borgenärerna möjlighet att utöva sin rätt att yttra sig, förutsatt att de kunde utöva sin rätt på ett effektivt och meningsfullt sätt.

Tribunalen påpekar vidare att SRB granskade alla kommentarer som inkommit och förklarade i det angripna beslutet varför vissa kommentarer inte var relevanta för antagandet av det angripna beslutet. Tribunalen underkänner argumentet att rätten att yttra sig åsidosattes på grund av att SRB bortsåg från icke relevanta kommentarer.

Tribunalen konstaterar därefter att frågorna i formuläret var neutralt formulerade i form av en kortfattad redogörelse för det berörda ämnet och en hänvisning till de berörda delarna i det preliminära beslutet och i värdering 3, följt av en anmodan till de berörda aktieägarna och borgenärerna att lämna kommentarer eller synpunkter i frågan.

Tribunalen underkänner även argumentet om att svarens längd begränsades i formuläret. Argumentet är rent teoretiskt och kan inte styrka att förfarandet i avsaknad av en sådan begränsning hade kunnat leda till ett annat resultat.

De kommentarer som lämnades under förfarandet avseende rätten att yttra sig i svarsformuläret analyserades nämligen ingående i det angripna beslutet och föranledde värderingsbyrån att anta klargörandedokumentet. Även om kommentarernas längd begränsades, svarade SRB och utvärderingsbyrån således utförligt.

Sökandena har inte heller angett vilka andra kommentarer än dem som SRB och värderingsbyrån besvarade som de inte hade kunnat göra gällande på grund av formulärets storlek. De har inte heller angett närmare vilka handlingar de skulle ha velat bifoga till formuläret.

Tribunalen finner för det fjärde att den grund som anförts i syfte att göra gällande att värdering 3 vilar på ett felaktigt antagande avseende Banco Populars finansiella ställning vid tidpunkten för resolutionen är verkningslös.

Tribunalen erinrar om att bedömningen av skillnaden i behandling nämligen skulle göras vid den tidpunkt då resolutionsordningen antogs. Sakkunnigutlåtandet från Spaniens centralbank av den 8 april 2019, på vilket sökandena har grundat sig och vilket sökandena i en begäran om en åtgärd för bevisupptagning har begärt ska läggas fram, avser händelser som inträffade före resolutionen av Banco Popular och som inte var relevanta för genomförandet av värdering 3.

Tribunalen underkänner för det femte grunden avseende SRB:s felaktiga delegering av beslutsbefogenheter enligt förordning nr 806/2014 till värderingsbyrån.

Tribunalen slår först fast, efter att ha konstaterat att sökanden inte har anfört någon invändning om rättsstridighet mot förordning nr 806/2014 eller några anmärkningar om SRB:s utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, om en otydlig avgränsning av SRB:s befogenheter i förordningen eller om att SRB åsidosatte nämnda förordning genom att överskrida sina befogenheter enligt förordningen, att de argument som anförts i syfte att klandra SRB för att den tilldelade värderingsbyrån en beslutsbefogenhet inte visar på något åsidosättande av principerna om delegering av befogenheter.

Tribunalen erinrar vidare om att det var SRB, inte värderingsbyrån, som fattade beslutet att inte bevilja ersättning till berörda aktieägare och borgenärer.

Enligt förordning nr 806/2014 är det dessutom inte SRB utan en oberoende värderingsman som ska bedöma de ekonomiska och tekniska aspekterna av värderingen av den behandling som berörda aktieägare och borgenärer skulle ha fått om Banco Popular hade inlett ett normalt insolvensförfarande. Den omständigheten att SRB gav värderingsbyrån i uppdrag att genomföra värdering 3 kan således inte tolkas så, att SRB delegerade sin befogenhet att fatta beslutet.

Inte heller kan den omständigheten att SRB godkände slutsatserna från värdering 3, mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 806/2014, tolkas så, att SRB inte kontrollerade att de krav som den oberoende värderingsmannen skulle rätta sig efter i sin bedömning var uppfyllda. Det framgår också av själva innehållet i det angripna beslutet att SRB inte bara sammanfattade värdering 3 och klargörandedokumentet, utan att den granskade deras giltighet mot bakgrund av de berörda aktieägarnas och borgenärernas kommentarer.

Tribunalen underkänner för det sjätte grunden avseende åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel.

Vad beträffar den omständigheten att vissa uppgifter inte lämnades ut i den icke-konfidentiella versionen av värdering 3, vilken fogats som bilaga till det preliminära beslutet, framhåller tribunalen att SRB:s bedömning, att de maskerade uppgifterna om avsättningar för juridiska risker i värdering 3 omfattades av tystnadsplikt och var konfidentiella, inte har bestritts, och att det inte heller har bestritts att SRB var skyldig att skydda konfidentiella uppgifter.[551] Sökandena har inte angett att de maskerade uppgifterna var nödvändiga för att de skulle kunna förstå det angripna beslutet eller utöva rätten till ett effektivt rättsmedel.

Tribunalen underkänner för det sjunde grunden avseende åsidosättande av rätten till egendom.

Tribunalen erinrar om att det genom förordning nr 806/2014 inrättats en mekanism som syftar till att garantera aktieägarna och borgenärerna i en enhet som försatts i resolution en rättmätig ersättning i enlighet med kraven i artikel 17.1 i stadgan.

I det nu aktuella fallet har sökandena inte visat att SRB gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den med stöd av värdering 3 slog fast att de berörda aktieägarna och borgenärerna i Banco Popular inte skulle ha fått en bättre behandling i ett normalt insolvensförfarande än i resolutionen. Därmed har de inte visat att deras rätt till egendom åsidosattes genom det angripna beslutet.

De kan inte med framgång anföra att SRB åsidosatte artikel 17 i stadgan, eftersom ersättningens värde enligt principen om att ingen borgenär ska behandlas sämre beräknades med stöd av sämsta tänkbara scenario för aktieägarna, det vill säga att Banco Popular avvecklades. Tillämpningen av ett kontrafaktiskt avvecklingsscenario var förenlig med de tillämpliga bestämmelserna.

---

551 Enligt artikel 88.5 i förordning nr 806/2014.

XI. Unionsinstitutionernas offentliga upphandlingar

Dom av den 26 april 2023, OHB System/kommissionen (T-54/21, EU:T:2023:210)

”Offentlig upphandling av tjänster – Anbudsförfarande – Konkurrenspräglad dialog – Tillhandahållande av Galileo-satelliter – Beslut att inte anta en sökandes anbud – Uteslutningskriterier – Allvarligt fel i yrkesutövningen hos en anbudsgivare – Avsaknad av en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt administrativt beslut – Hänskjutande till den panel som avses i artikel 143 i budgetförordningen – Likabehandling – Onormalt lågt anbud – Uppenbart oriktig bedömning”

Genom ett meddelande om upphandling av den 15 maj 2018 [552] inledde Europeiska rymdorganisationen (ESA), som agerade i kommissionens namn och för dess räkning, ett anbudsförfarande för tillhandahållande av satelliter inom ramen för Galileoprogrammet, vilket syftar till att inrätta och driva ett europeiskt system för satellitnavigering och satellitpositionering för civila ändamål. Detta anbudsförfarande hade inletts i form av en konkurrenspräglad dialog, eftersom kommissionen redan hade identifierat och fastställt sina behov, men ännu inte hade fastställt vilka exakta medel som var lämpligast för att tillgodose dem. ESA hade till uppgift att organisera anbudsförfarandet, men kommissionen fortsatte att vara den upphandlande myndigheten.[553] Det beslutades att två anbudsgivare skulle kunna väljas ut och att tilldelningen av kontraktet skulle grunda sig på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Efter den första fasen av den konkurrenspräglade dialogen valde ESA ut tre anbudsgivare, nämligen OHB System AG (sökanden i detta mål), Airbus Defence and Space GmbH (nedan kallat ADS) och Thales Alenia Space Italia (nedan kallat TASI). Efter den andra fasen, som syftade till att identifiera och definiera resurser för att tillgodose den upphandlande myndighetens behov, och den tredje fasen, under vilken ESA uppmanade anbudsgivarna att inkomma med sina ”slutliga anbud”, utvärderades de slutliga anbuden av en utvärderingskommitté som lade fram sina resultat i en utvärderingsrapport. På grundval av denna rapport beslutade kommissionen att inte anta sökandens anbud samt att tilldela TASI och ADS kontraktet (nedan kallade de angripna besluten), vilka delgavs sökanden genom skrivelse av den 19 januari 2021.

Innan de angripna besluten antogs hade sökanden, genom skrivelse av den 23 december 2020, informerat kommissionen och ESA om att ADS, i december 2019, hade anställt en av sökandens före detta anställda, närmare bestämt sökandens administrativa verkställande direktör, som hade haft en omfattande tillgång till uppgifter rörande projektet och som hade deltagit i utarbetandet av sökandens anbud. Sökanden gjorde gällande att det fanns tecken på att den före detta anställde hade erhållit känsliga uppgifter samt att en inhemsk brottsutredning hade inletts mot honom till följd av polisanmälan rörande dessa händelser. Sökanden hade därför begärt att kommissionen skulle avbryta den omtvistade konkurrenspräglade dialogen, undersöka frågan och, i förekommande fall, utesluta ADS från denna dialog. Genom skrivelse av den 20 januari 2021 underrättade kommissionen sökanden om att det inte fanns tillräckliga skäl för att vilandeförklara förfarandet och att det inte fanns någon grund för att utesluta ADS från den omtvistade konkurrenspräglade dialogen, eftersom

---

552 Meddelande om offentlig upphandling som offentliggjordes i tillägget till *Europeiska unionens officiella tidning* den 15 maj 2018 (EUT 2018/S 091–206089).

553 I enlighet med artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1285/2013 av den 11 december 2013 om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 876/2002 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 683/2008 (EUT L 347, 2013, s. 1) hade kommissionen ingått ett delegeringsavtal med ESA för Galileoprogrammets installationsfas.

det inte förelåg någon slutgiltig dom eller något slutligt administrativt beslut avseende den före detta anställde.

Tribunalen har att pröva en talan om ogiltigförklaring av de angripna besluten, som den ogillar i sin helhet. Tribunalen preciserar bland annat hur kriterierna för uteslutning av en anbudsgivare ska tillämpas och hur talan kan väckas vid tribunalen i enlighet med 2018 års budgetförordning.[554] Tribunalen lämnar även preciseringar i fråga om skyldigheten att kontrollera beståndsdelarna i ett anbud som anses vara onormalt lågt och huruvida tilldelningsbeslutet har fattats på ett självständigt sätt, i de fall då den upphandlande myndigheten endast ansluter sig till motiveringen i utvärderingsrapporten.

Tribunalens bedömning

För det första underkänner tribunalen invändningen om ett påstått åsidosättande av de uteslutningskriterier för en anbudsgivare som föreskrivs i 2018 års budgetförordning.

Tribunalen erinrar inledningsvis om att en upphandlande myndighet ska utesluta en anbudsgivare från att delta i ett anbudsförfarande när denne befinner sig i en eller flera av de situationer som motsvarar de tre uteslutningskriterier som föreskrivs i 2018 års budgetförordning.

I förevarande fall konstaterar tribunalen att de två första kriterierna inte är tillämpliga om det vid tidpunkten för den konkurrenspräglade dialogen inte finns någon lagakraftvunnen dom eller något slutligt administrativt beslut i vilket det fastställs att den berörda anbudsgivaren eller en fysisk eller juridisk person som ingår i anbudsgivarens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, eller är behörig att företräda, fatta beslut om eller utöva kontroll över anbudsgivaren, har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen. Enligt det tredje uteslutningskriteriet, vilket är det enda kriterium som kan tillämpas i förevarande fall, får den upphandlande myndigheten, i avsaknad av en slutgiltig dom eller ett slutligt administrativt beslut, fatta ett beslut att utesluta en anbudsgivare från ett anbudsförfarande endast på grundval av en preliminär bedömning,[555] och detta först efter att ha erhållit en rekommendation från den panel som avses i artikel 143 i 2018 års budgetförordning, enligt vilken det med beaktande av faktiska omständigheter och konstateranden kan fastställas att anbudsgivaren har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen.

Tribunalen prövar inledningsvis huruvida kommissionen, genom att i förevarande fall inte vända sig till denna panel, har åsidosatt sina skyldigheter på ett sätt som strider mot det tredje uteslutningskriteriet.

Sökanden har i detta avseende påpekat att det underliggande syftet med att vända sig till panelen är att skydda unionens ekonomiska intressen och att den preliminära rättsliga bedömningen, som uteslutande ankommer på panelen, med nödvändighet avser dels anbudsgivarnas egna ageranden, dels faktiska omständigheter eller konstateranden som i huvudsak har fastställts i samband med revisioner eller utredningar som genomförts av behöriga unionsmyndigheter eller, i förekommande fall, medlemsstaternas myndigheter. Tribunalen drar härav slutsatsen att den upphandlande myndigheten endast behöver vända sig till panelen när de styrkta omständigheter som den förfogar

---

554 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1), närmare bestämt enligt artiklarna 136 och 145 i den förordningen.

555 I den mening som avses i artikel 136.2 i 2018 års budgetförordning.

över utgör indicier, och inte blott misstankar, som är tillräckliga för att styrka att anbudsgivaren är skyldig. I förevarande fall konstaterar tribunalen för det första att skrivelsen av den 23 december 2020 var den enda omständighet som kommissionen förfogade över beträffande ADS påstått felaktiga handlande. För det andra avsåg de påståenden som sökanden framförde i denna skrivelse inte faktiska omständigheter och konstateranden i samband med revisioner eller utredningar som hade genomförts av behöriga unionsmyndigheter eller medlemsstaternas myndigheter. För det tredje åtföljdes denna skrivelse inte av någon bevisning som kunde styrka de nämnda påståendena. För det fjärde avsåg de framställda invändningarna inte ADS agerande utan ett påstående om hur en av sökandens före detta anställda hade agerat.

Tribunalen drar härav slutsatsen att dessa påståenden inte kan betraktas som faktiska omständigheter eller konstateranden som kan anses utgöra tillräckliga indicier för att styrka att ADS var skyldigt, vilket skulle ha motiverat att man vände sig till panelen.

Efter att ha kommit fram till denna slutsats prövar tribunalen därefter huruvida kommissionen ändå var skyldig att utreda dessa påståenden. Det enda agerande som ADS klandrades för var att bolaget under det aktuella anbudsförfarandet hade anställt en person som tidigare hade varit anställd hos sökanden. Denna omständighet utgör i princip inte i sig ett indicium på ett beteende som kan anses utgöra ett allvarligt fel i yrkesutövningen.

När det gäller sökandens invändning att sökandens före detta anställde hade åsidosatt skyddet för affärshemligheter genom att olagligen samla in känsliga uppgifter om sökanden, vilka kunde ge ADS en otillbörlig fördel under den omtvistade konkurrenspräglade dialogen, finner tribunalen att ett sådant åsidosättande under alla omständigheter inte utgör ett indicium på att ADS självt har agerat och att det således inte kan fastställas att ADS är skyldigt. I avsaknad av argument och konkreta uppgifter från sökanden i dess skrivelse från december 2020, konstaterar tribunalen dessutom att påståendet att ADS hade erhållit känslig information som kan ha gett ADS en otillbörlig fördel var vagt och hypotetiskt, varför det inte kan utgöra ett indicium. Tribunalen påpekar för övrigt att den före detta anställde hade lämnat sin anställning hos sökanden strax efter det att sökanden hade lämnat sitt reviderade anbud inom ramen för den andra fasen av den konkurrenspräglade dialogen, vilket innebär att han under alla omständigheter varken kunde få information om den dialog som hade ägt rum mellan sökanden och ESA under den tredje fasen eller om innehållet i sökandens slutliga anbud.

Eftersom påståendena i skrivelsen från december 2020 inte kan anses utgöra tillräckliga indicier för att fastställa att ADS är skyldigt, och att man således borde ha vänt sig till panelen, var kommissionen följaktligen inte skyldig att utreda dessa påståenden.

För det andra underkänner tribunalen invändningen om åsidosättande av skyldigheterna avseende granskning av onormalt låga anbud. Tribunalen erinrar om att det framgår av 2018 års budgetförordning att den upphandlande myndighetens bedömning av huruvida det föreligger onormalt låga anbud, vilket är ett begrepp som ska bedömas i förhållande till anbudets och den aktuella prestationens beståndsdelar, ska ske i två steg.[556] Således ska den upphandlande myndigheten i ett första steg endast bedöma huruvida de inlämnade anbuden innehåller något som föranleder misstankar om att de skulle kunna vara onormalt låga. Så är bland annat fallet om det framstår som osäkert dels om anbudet är förenligt med gällande lagstiftning, dels om det erbjudna priset verkligen omfattar alla kostnader som uppkommer till följd av anbudets tekniska aspekter. Detsamma gäller när det föreslagna priset är betydligt lägre än priset i de andra anbuden eller det normala marknadspriset. Om sådana indicier föreligger, så ska den upphandlande myndigheten

556 Bilaga I, kapitel 1, avsnitt 2, punkt 23.1 första stycket och punkt 23.2 i 2018 års budgetförordning.

därefter kontrollera anbudets beståndsdelar och ge den berörda anbudsgivaren möjlighet att motivera sitt pris. Om den upphandlande myndigheten trots de förklaringar som lämnats finner att anbudet är onormalt lågt, så ska den förkasta det.

I förevarande fall konstaterar tribunalen att skillnaden mellan priset i ADS slutliga anbud och priset i de övriga anbuden inte i sig kan utgöra ett indicium på att ADS slutliga anbud var onormalt lågt, med hänsyn till den aktuella marknadens särdrag. För det första inleddes anbudsförfarandet i form av en konkurrenspräglad dialog, eftersom kommissionen ännu inte hade fastställt de exakta medlen för att tillgodose sina behov. Priserna i anbuden var således beroende av de olika tekniska lösningar och medel som varje anbudsgivare hade föreslagit. För det andra följer det av de aktuella satelliternas särdrag att de inte är varor för vilka det finns ett standardpris eller ett marknadspris. Utöver prisskillnaden har sökanden inte heller anfört något konkret argument till stöd för sitt påstående att ADS anbud borde ha framstått som onormalt lågt.

Tribunalen drar slutsatsen att det inte har visats att det fanns indicier som gav anledning att misstänka att ADS anbud var onormalt lågt. Kommissionen var följaktligen inte skyldig att kontrollera beståndsdelarna i ADS anbud för att försäkra sig om att anbudet inte var onormalt lågt.

För det tredje underkänner tribunalen invändningen att kommissionen, genom att begränsa sig till att bekräfta resultaten i utvärderingsrapporten, har åsidosatt sin skyldighet att fatta ett självständigt beslut om tilldelningen av kontraktet.

Till att börja med har kommissionen det övergripande ansvaret för Galileoprogrammet, och kommissionen ska, för installationsfasen av detta program, ingå ett delegeringsavtal med ESA, i vilket ESA:s uppgifter preciseras, bland annat vad gäller den upphandling som hänför sig till systemet. Det var just inom ramen för delegeringsavtalet mellan kommissionen och ESA som ESA, som agerade i kommissionens namn och för dess räkning, hade till uppgift att organisera den omtvistade konkurrenspräglade dialogen, medan kommissionen var den upphandlande myndigheten. Ansvaret för Galileoprogrammet kan emellertid inte ändra eller till och med öka kommissionens skyldigheter i egenskap av upphandlande myndighet.

När en utvärderingskommitté har utsetts av den upphandlande myndigheten i enlighet med 2018 års budgetförordning ankommer det vidare på denna kommitté att utvärdera anbuden i sin utvärderingsrapport. Även om den upphandlande myndigheten inte är bunden av denna rapport, har den rätt att grunda sig på denna för att tilldela det aktuella kontraktet. Den omständigheten att de angripna besluten motiverades med en hänvisning till utvärderingsrapporten, varvid kommissionen anslöt sig till åsikterna inom den utvärderingskommitté som hade till uppgift att utvärdera de inlämnade anbuden, påverkar således inte det faktum att dessa beslut antogs självständigt.

Dom av den 14 juni 2023, Instituto Cervantes/kommissionen (T-376/21, EU:T:2023:331)

”Offentlig upphandling av tjänster – Anbudsförfarande – Tillhandahållande av språkutbildningstjänster för Europeiska unionens institutioner, organ och byråer – Placering av en anbudsgivare i kaskadförfarandet – Motiveringsskyldighet – Delar av anbudet tillgängliga via en hyperlänk – Uppenbart oriktig bedömning – Maktmissbruk”

Genom ett meddelande om upphandling av den 20 november 2020 utlyste Europeiska kommissionen genom ett öppet upphandlingsförfarande en anbudsinfordran avseende språkutbildning för Europeiska unionens institutioner, organ och byråer. Kontraktet var uppdelat i åtta delar, varav del 3 hade rubriken ”Språkstudier i spanska (ES)”. I kravspecifikationerna för den omtvistade anbudsinfordran angavs att den upphandlande myndigheten vid tilldelningen av kontraktet skulle grunda sig på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Vad gäller metoderna för att lämna anbud

föreskrevs i kravspecifikationerna bland annat att anbuden skulle lämnas in via applikationen eSubmission.

Den 19 april 2021 antog kommissionen det angripna beslutet i enlighet med rekommendationerna från utvärderingskommittén. Kommissionen tilldelade således kontraktets del 3 (spanska språket) i första hand till CLL Centre de Langues-Allingua (nedan kallad CLL-gruppen), och i andra hand till Instituto Cervantes.

Under upphandlingsförfarandet lämnade sökanden vissa upplysningar på plattformen eSubmission som illustrerade det tekniska förslag som beskrevs i anbudet och som endast var tillgängliga via hyperlänkar som integrerats i anbudet. I utvärderingsmatrisen upplyste kommissionen sökanden om att kommissionen hade avvisat dessa upplysningar och inte utvärderat dem, med motiveringen att de inte uppfyllde kraven i kravspecifikationerna och att det förelåg en risk för att anbudet skulle ändras via dessa hyperlänkar efter det att fristen för att inkomma med anbud hade löpt ut. Kommissionen betraktade således de handlingar som endast var tillgängliga via dessa hyperlänkar som handlingar som saknades.

I samband med den talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet som väckts, och som tribunalen i sin helhet har ogillat, har tribunalen uttalats sig om den hittills oprövade frågan rörande anbudsgivarnas användning av hyperlänkar för att lämna delar av sitt anbud, trots att detta kommunikationssätt inte föreskrevs i kravspecifikationerna, och följderna av en sådan användning vid utvärderingen av anbuden och tilldelningen av poäng.

Tribunalens bedömning

Tribunalen finner till att börja med att talan inte kan vinna bifall såvitt avser grunderna om åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

För det första underkänner tribunalen argumentet att det var omöjligt att känna till de relativa fördelarna med det antagna anbudet. Tribunalen konstaterar nämligen att även om utvärderingarna av vissa av underkriterierna är kortfattade, går det att förstå att anbudet från CLL-gruppen på flera punkter hade större kvaliteter än sökandens anbud. Dessutom går det att få reda på att sökandens anbud håller en lägre kvalitetsnivå. Slutligen går det inte att bortse från att avsaknaden av handlingar rörande en viktig del av en språkkurs, nämligen övningar, presenterades som en svag punkt i sökandens anbud, som medförde poängavdrag. Eftersom avsaknaden av handlingar inte var den enda brist som motiverade ett poängavdrag vid utvärderingen av sökandens anbud, underkänner tribunalen argumentet att det gjorts en uppenbart oriktig bedömning på grund av att det inte fanns något samband mellan denna bedömning och den tilldelade poängen.

För det andra underkänner tribunalen invändningen om att det var omöjligt att veta exakt hur många poäng som hade dragits av på grund av de saknade handlingarna. Tribunalen konstaterar att det i kravspecifikationerna inte gjordes någon viktning mellan de olika delar som ingick i beskrivningen av varje underkriterium, eftersom det inte rörde sig om ”underunderkriterier” som skulle utvärderas separat, utan om en beskrivning av innehållet i varje underkriterium. Det var följaktligen inte nödvändigt att lägga särskild vikt vid varje positiv eller negativ kommentar i utvärderingen, utan snarare vid att sökanden kunde förstå skälen till att kommissionen tilldelade sökandens anbud den poäng som anbudet erhöll för varje underkriterium, vilket sökanden faktiskt kunde. Tribunalen drar slutsatsen att utvärderingskommittén har angett de relativa fördelarna med det anbud som antagits inom ramen för varje underkriterium och att det i förevarande fall inte kan krävas att kommissionen lägger särskild vikt vid varje positiv eller negativ kommentar som rör de olika delar som ingår i beskrivningen av varje underkriterium.

I andra hand finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den grund som avser en uppenbart oriktig bedömning, eftersom sambandet mellan utvärderingen och den poäng som tilldelats i samband med vissa underkriterier är ologiskt, oproportionerligt och inte transparent. Vad gäller det

påstådda åsidosättandet av öppenhetsprincipen, eftersom den särskilda vikt som lagts vid en del av det kriterium som påverkats av de saknade handlingarna inte hade angetts i kontraktshandlingarna, erinrar tribunalen således om att de saknade handlingarna inte var den enda brist som motiverade ett poängavdrag. Poängavdraget kan således inte anses vara uppenbart oförenligt med de identifierade bristerna.

Den särskilda vikt som tillmäts en viss del av anbudet och tilldelningen av poäng för varje underkriterium eller varje del av ett underkriterium omfattas för övrigt av kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning. Tribunalen kan således inte som sådan kontrollera den vikt som tillmäts vissa omständigheter inom ramen för ett underkriterium, utan begränsar sig till att kontrollera huruvida det är styrkt det har skett en uppenbart oriktig bedömning. I förevarande fall har sökanden emellertid inte visat att ett sådant fel har begåtts, eftersom de handlingar som kommissionen anser saknas avsåg en viktig del av en språkkurs och med rätta kunde leda till poängavdrag, utan att det har visats att nämnda poängavdrag var uppenbart felaktigt.

För det tredje finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den grund som avser en uppenbart oriktig bedömning, eftersom de delar av anbudet som var tillgängliga via en hyperlänk avisades.

Enligt villkoren i kravspecifikationerna skulle nämligen ”anbudet” laddas upp direkt på plattformen eSubmission och ingick endast de handlingar som lämnats in enligt detta förfarande i anbudet. I enlighet med syftet med applikationen eSubmission, nämligen att underlätta inlämnandet av anbud via en säker applikation, kunde sökanden således inte lämna in vissa delar av sitt anbud via hyperlänkar som ledde till en handling som var tillgänglig på en webbplats som anbudsgivaren kontrollerade. Kommissionen kan således inte klandras för att inte ha beaktat de handlingar som erhållits via de aktuella hyperlänkarna.

Tribunalen konstaterar vidare att inlämning av anbud via denna säkra applikation gör det möjligt att säkerställa att principen om likabehandling av anbudsgivare iakttas, eftersom det säkerställs att den upphandlande myndigheten behåller kontrollen över de handlingar som ingetts till den. På så sätt förhindras således varje risk för ändring av handlingar som endast är tillgängliga via en hyperlänk och som således inte har laddats upp direkt i applikationen eSubmission. Av detta har tribunalen dragit slutsatsen att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare bör känna till att denne är skyldig att lämna in sitt anbud inom den föreskrivna fristen och att anbudet inte längre kan ändras efter det att denna frist har löpt ut. En sådan anbudsgivare kan följaktligen inte av kravspecifikationerna i fråga dra slutsatsen att det är tillåtet att i anbudet inkludera hyperlänkar som leder till en handling som är tillgänglig på en webbplats som anbudsgivaren kontrollerar.

Eftersom det inte var tillåtet att inkludera hyperlänkar i sökandens anbud, var kommissionen varken skyldig att kontrollera om de aktuella handlingarna hade ändrats eller att godta dem. Under alla omständigheter fanns dessa handlingar på en webbplats som anbudsgivaren kontrollerade, och den bevisning som sökanden lagt fram syftar till att visa att de aktuella handlingarna inte har ändrats och inte till att visa att de inte kunde ändras.

Slutligen kan argumentet att rätten att bli hörd har åsidosatts inte godtas, för även om anbudsgivaren ska ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande de uppgifter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut, är denna rätt säkerställd vid den tidpunkt då anbudet lämnas in och anbudsgivaren har möjlighet att begära förtydliganden av bestämmelserna i kravspecifikationerna. Den omständigheten att det efter utvärderingen av anbuden inte ges en senare möjlighet att inkomma med kompletterande förklaringar kan således inte utgöra ett åsidosättande av rätten att bli hörd.

För det fjärde finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den grund enligt vilken kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att jämföra CLL-gruppens tekniska förslag med sökandens förslag. Det finns nämligen inget som tyder på att kommissionen inte har uppfyllt kravet på att den ska fastställa det ”ekonomiskt mest fördelaktiga” anbudet på grundval av objektiva kriterier som säkerställer att

principerna om öppenhet, icke-diskriminering och likabehandling iakttas, i syfte att säkerställa en objektiv jämförelse av anbudens relativa värde. Kommittén utvärderade anbudet från CLL-gruppen utifrån de tekniska tilldelningskriterierna i kravspecifikationerna, på samma sätt som den gjorde vid utvärderingen av sökandens anbud.

För det femte finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den grund enligt vilken kommissionen på ett otillbörligt sätt har tillämpat ett förfarande som fått den att åsidosätta det syfte som eftersträvas med lagstiftningen om offentlig upphandling, nämligen att öppna upp unionsinstitutionernas upphandlingar för så bred konkurrens som möjligt, genom att tilldela samtliga delar av kontraktet för språkutbildningar till en enda tjänsteleverantör, nämligen CLL-gruppen.

En upphandlande myndighet kan nämligen inte hindras från att tilldela en och samma anbudsgivare samtliga delar av ett offentligt kontrakt, under förutsättning att anbudsgivarens anbud var det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet jämfört med alla andra anbudsgivares anbud och principen om likabehandling av anbudsgivare iakttogs, i syfte att säkerställa en sund och effektiv konkurrens mellan deltagarna i den aktuella upphandlingen.

Tribunalen erinrar vidare om att kravet på opartiskhet inbegriper två aspekter. Det rör sig dels om en subjektiv opartiskhet hos ledamöterna i ett organ, i den meningen att ingen ledamot av det berörda organet får ge uttryck för partiskhet eller personliga förutfattade meningar, eftersom denna opartiskhet presumeras till dess att motsatsen bevisats, dels om en objektiv opartiskhet, i den meningen att organet ska erbjuda tillräckliga garantier för att i detta avseende utesluta varje form av legitimt tvivel. I förevarande fall har emellertid dels inte en subjektiv opartiskhet hos kommitténs ledamöter åberopats, dels inte visats att avsaknaden av en skyldighet att göra en utvärdering av det tekniska anbudets kvalitet före utvärderingen av priset bland annat har lett till ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

XII. Tillgång till institutionernas handlingar

Dom av den 25 januari 2023, De Capitani/rådet (T-163/21, EU:T:2023:15)

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar som rör ett pågående lagstiftningsförfarande – Rådets arbetsgrupper – Handlingar som rör ett lagförslag om ändring av direktiv 2013/34/EU om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag – Tillgång nekas i viss del – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad – Upptagande till prövning – Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 – Undantag avseende skydd för beslutsförfarandet”

Sökanden, Emilio De Capitani, ingav en ansökan om tillgång till vissa handlingar[557] som hade utväxlats inom arbetsgruppen för bolagsrätt i Europeiska unionens råd. Handlingarna avsåg ett lagstiftningsförfarande som syftade till ändring av direktiv 2013/34 om årsbokslut.[558] Rådet nekade tillgång till vissa av handlingarna med motiveringen att ett utlämnande av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva rådets beslutsförfarande, i den mening som avses i förordning nr 1049/2001.[559] Sökanden framställde då en bekräftande ansökan och begärde att få tillgång till de handlingar som inte hade lämnats ut, varpå rådet antog det angripna beslutet,[560] i vilket rådet bekräftade sitt beslut att neka sökanden tillgång till de aktuella handlingarna.

Rådets arbetsgrupper är interna organ inom denna institution som förbereder arbetet i Ständiga representanternas kommitté (Coreper) och i ett senare skede i rådets behöriga ministerkonstellation.

Tribunalen bifaller i dag en talan om ogiltigförklaring av detta beslut. Det aktuella målet har gett tribunalen tillfälle att pröva frågan om tillgång till handlingar hänförliga till lagstiftningsförfaranden utifrån ett helt nytt perspektiv, nämligen sambandet mellan, å ena sidan, principerna om offentlighet och insyn i lagstiftningsförfarandet, som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,[561] och, å andra sidan, undantaget från utlämnande av handlingar som avser skyddet för en institutions beslutsförfarande och som stadgas i sekundärrätten.[562] Tribunalen prövar dessutom för första gången villkoren för tillgång till handlingar som upprättats av rådets arbetsgrupper inom ramen för ett lagstiftningsförfarande.

---

557 Med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

558 Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2013/34 av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG (EUT L 182, 2013, s. 19).

559 Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

560 Europeiska unionens råds beslut SGS 21/000067 av den 14 januari 2021.

561 Artiklarna 15 FEUF och 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

562 I den mening som avses i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

Tribunalens bedömning

Tribunalen underkänner inledningsvis sökandens argument att det undantag avseende skyddet för beslutsförfarandet som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, tolkat mot bakgrund av EUF-fördraget och stadgan, inte är tillämpligt på lagstiftningshandlingar.

Tribunalen erinrar om att principen om öppenhet är av grundläggande betydelse i Europeiska unionens rättsordning och att principerna om offentlighet och insyn utgör en del av unionens lagstiftningsförfaranden.[563] Tillgång till handlingar ska således vara så omfattande som möjligt. Detta innebär emellertid inte att det i unionens primärrätt föreskrivs en ovillkorlig rätt till tillgång till lagstiftningshandlingar. Enligt EUF-fördraget [564] ska nämligen rätten till tillgång till unionsinstitutionernas handlingar utövas i enlighet med de allmänna principer, gränser och villkor som fastställs i förordning. De bestämmelser i EUF-fördraget som reglerar rätten till tillgång till institutionernas handlingar utesluter emellertid inte att lagstiftningshandlingar omfattas av dess tillämpningsområde.

Tribunalen noterar att denna slutsats stöds av det normativa sammanhang som rätten till tillgång till handlingar ingår i. Det framgår nämligen av primärrätten att principen om öppenhet inte är absolut.[565] Tribunalen erinrar vidare om att unionsinstitutionerna, i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, i vederbörligen motiverade fall får vägra tillgång till vissa handlingar av lagstiftningskaraktär.

I motsats till vad sökanden har gjort gällande konstaterar tribunalen först och främst att det föreligger kontinuitet i fråga om rätten till tillgång till handlingar mellan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och EUF-fördraget och drar slutsatsen att det undantag från skyldigheten att lämna ut en begärd handling, avseende skydd för den berörda institutionens beslutsförfarande enligt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, är fortsatt tillämpligt efter det att EUF-fördraget och stadgan trätt i kraft. Vidare finner tribunalen att det inte finns något som tyder på att bestämmelserna i EUF-fördraget och i stadgan i princip utesluter att tillgång till handlingar som upprättats av rådets arbetsgrupper inom ramen för ett lagstiftningsförfarande kan nekas av det skälet att ett utlämnande av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva rådets beslutsförfarande. Slutligen konstaterar tribunalen att EUF-fördragets bestämmelser – enligt vilka rådets sammanträden ska vara offentliga när rådet överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt[566] – förvisso stadgar en princip om att debatter i lagstiftningsfrågor ska vara offentliga under rådets sessioner. Dessa bestämmelser rör dock varken rätten till tillgång till handlingar eller de begränsningar och villkor som gäller för utövandet av denna rätt.

Tribunalen konstaterar vidare att inte något av de skäl som rådet anförde i det angripna beslutet ger stöd för att anse att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt, på ett konkret, faktiskt och icke hypotetiskt sätt, skulle undergräva det aktuella lagstiftningsförfarandet.

Vad gäller skälet avseende det påstått känsliga innehållet i de omtvistade handlingarna konstaterar tribunalen att dessa i själva verket innehåller kommentarer och konkreta textändringar som utgör ett normalt inslag i lagstiftningsprocessen. Även om dessa handlingar rör frågor av en viss tyngd, som

---

563 Dom av den 22 mars 2018, ***De Capitani/parlamentet*** (T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 81).

564 Artikel 15.3 FEUF.

565 Artiklarna 1 och 10.3 FEU samt artikel 15.1 FEUF.

566 Artikel 15.2 FEUF.

möjligen kan anses vara både politiskt och juridiskt komplicerade, och kan innehålla uppgifter som är följden av ”svåra förhandlingar” och kan visa på svårigheter som återstår att lösa innan en överenskommelse nås, har rådet inte identifierat någon konkret och specifik aspekt av dessa handlingar som är av särskilt känslig art, i den meningen att ett grundläggande intresse för unionen eller medlemsstaterna skulle undergrävas om handlingen lämnas ut. Rådet har inte heller förklarat på vilket sätt tillgång till de omtvistade handlingarna på ett konkret, faktiskt och icke hypotetiskt sätt allvarligt skulle skada möjligheterna att nå en överenskommelse om det aktuella lagstiftningsförslaget.

Vad därefter gäller den omständigheten att diskussionerna i rådets arbetsgrupp om det aktuella lagstiftningsförslaget var preliminära, erinrar tribunalen om att denna omständighet inte i sig kan motivera tillämpningen av undantaget angående skydd för beslutsförfarandet. I detta undantag görs nämligen inte någon åtskillnad beroende på hur långt diskussionerna har fortskridit, utan det avser rent allmänt handlingar som gäller en fråga där institutionen ”inte fattat något beslut”. Eftersom ett förslag till sin natur är avsett att diskuteras är den som ansöker om tillgång till lagstiftningshandlingar inom ramen för ett pågående förfarande fullt medveten om att den information som finns i dessa handlingar är preliminär och kan komma att ändras så länge diskussionerna pågår inom ramen för förberedelsearbetet i rådets arbetsgrupp, och fram till dess att en överenskommelse om hela texten har nåtts. Härom vittnar det mål som eftersträvades med sökandens ansökan om tillgång till handlingar. Sökanden försökte nämligen få kännedom om de ståndpunkter som medlemsstaterna hade gett uttryck för i rådet, och detta just för att framkalla en debatt i detta avseende innan nämnda institution fastställde sin ståndpunkt i det aktuella lagstiftningsförfarandet.

Tribunalen konstaterar vidare att rådet inte har anfört någon konkret omständighet som kan visa att tillgången till de omtvistade handlingarna skulle ha skadat det lojala samarbete som medlemsstaterna har att iaktta gentemot varandra. Eftersom medlemsstaterna inom ramen för rådets arbetsgrupper ger uttryck för sina respektive ståndpunkter avseende ett visst lagförslag och godtar att denna kan komma att ändras över tid, kan den omständigheten att dessa uppgifter senare, på begäran, lämnas ut, inte heller i sig anses utgöra ett hinder för det lojala samarbetet.[567] I ett system som grundas på principen om demokratisk legitimitet måste allmänheten kunna ställa medlagstiftarna till svars för deras handlande. Medborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter förutsätter att de har möjlighet att i detalj följa beslutsförfarandet inom de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen och att de har tillgång till all relevant information. I förevarande fall finns det inget som tyder på att rådet rimligen kunde förvänta sig en risk för yttre påtryckningar och en starkare reaktion än den reaktion som varje medlem av en lagstiftande församling som lägger fram en ändring av ett lagstiftningsförslag kan förvänta sig från allmänheten.

Tribunalen erinrar dessutom om att det endast är om den berörda institutionen anser att utlämnandet av en handling konkret och faktiskt skulle undergräva det aktuella beslutsförfarandet som det ankommer på institutionen att kontrollera om ett övervägande allmänintresse trots allt inte motiverar att handlingen lämnas ut. Enbart den omständigheten att tillgång till vissa handlingar avseende samma lagstiftningsförfarande har beviljats kan inte heller motivera ett avslag på ansökan om tillgång till andra handlingar.

Slutligen kan tillgången till handlingar som upprättats av rådets arbetsgrupper inte begränsas på grund av deras påstådda ”tekniska” karaktär. Frågan huruvida en handling är av ”teknisk” karaktär eller inte är nämligen inte ett relevant kriterium vid tillämpningen av undantaget avseende skydd för beslutsförfarandet. Ledamöterna i rådets arbetsgrupper har getts sitt mandat av de medlemsstater

---

567 Artikel 4.3 FEU.

som de företräder och ger vid överläggningar om ett visst lagstiftningsförslag uttryck för den ståndpunkt som deras medlemsstat har i rådet, när rådet agerar i egenskap av medlagstiftare. Den omständigheten att nämnda arbetsgrupper inte har rätt att fastställa rådets slutgiltiga inställning innebär emellertid varken att arbetsgruppernas arbete inte ingår som normala inslag i lagstiftningsprocessen eller att de handlingar som de upprättar är av ”teknisk” karaktär.

XIII. Personalmål

1. Barnpension

Dom av den 7 juni 2023, OP/Parlamentet (T-143/22, EU:T:2023:313)

”Personalmål – Tjänstemän – Efterlevandepension – Avslag på ansökan – Efterlevande make – Villkor för beviljande – Äktenskapets längd – Invändning om rättsstridighet – Artikel 80 första stycket i tjänsteföreskrifterna – Artikel 2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna – Barnpension – Avslag på ansökan – Begreppet ’underhållsberättigat barn’ – Felaktig rättstillämpning”

A, som är myndig son till B, som tidigare var tjänsteman vid Europaparlamentet, har ett funktionshinder. Till följd av B:s bortgång ingav sökanden, A:s mor, en ansökan till parlamentet om beviljande av barnpension för hennes son.

Parlamentet avslog denna ansökan genom ett beslut (nedan kallat det omtvistade beslutet), med motiveringen att B, vid sin död, inte hade något barn som denna institution hade erkänt som underhållsberättigat barn. Parlamentet hänvisade till artikel 80 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) och förklarade att ett barn varken kan erkännas som underhållsberättigat barn, i den mening som avses i artikel 2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, eller, av denna anledning, ha rätt till barnpension, om administrationen inte har erhållit en ansökan om detta och administrationen inte har kontrollerat huruvida villkoren för beviljande är uppfyllda.

Sökanden väckte talan vid tribunalen, som ogiltigförklarar det omtvistade beslutet och för första gången utreder vilka materiella och processuella villkor som gäller beviljande av barnpension enligt artikel 80 i tjänsteföreskrifterna.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att de olika språkversionerna av artikel 80 första stycket i tjänsteföreskrifterna skiljer sig åt. Det är nämligen endast vissa språkversioner, däribland den franska, som använder formuleringen ”barn som erkänts som underhållsberättigade” (enfants reconnus à charge), medan orden ”som erkänts” inte används i de övriga språkversionerna. Tribunalen övergår därefter till att tolka denna artikel, med beaktande av såväl syftet med denna bestämmelse som det sammanhang i vilket den ingår.

Vad gäller definitionen av personer som kan beviljas barnpension, det vill säga den avlidne tjänstemannens underhållsberättigade barn, omfattar hänvisningen i, artikel 80 första stycket i tjänsteföreskrifterna, till artikel 2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna i dess helhet. Barntillägg ska beviljas för ett underhållsberättigat barn, i den mening som avses i punkt 2 i sistnämnda artikel, oavsett om tjänstemannens eller dennes makes barn är fött inom äktenskapet, utom äktenskapet eller är adopterat, under förutsättning att tjänstemannen faktiskt försörjer barnet, och under förutsättning att något av villkoren i punkterna 3 och 5 i nämnda artikel är uppfyllda. Barnet kan således antingen vara under 18 år, vara mellan 18 och 26 år och genomgå skol- eller yrkesutbildning, eller lida av allvarlig sjukdom eller handikapp som hindrar barnet från att försörja sig. I vart och ett av dessa tre fall ger tjänsteföreskrifterna inte administrationen något utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller frågan huruvida den ska bevilja barnpensionen i fråga, utan ges en normbunden behörighet, i den meningen att administrationen är skyldig att bevilja denna pension när den konstaterar att villkoren är uppfyllda och är skyldig att inte bevilja den i övriga fall.

I sökandens son situation förutsätter rätten till barnpension således att tre villkor är uppfyllda. De två första villkoren är av materiell art, i den meningen att det berörda barnet måste ha drabbats av en allvarlig sjukdom eller ett handikapp som hindrar barnet från att försörja sig och barnet måste

faktiskt ha försörjts av den avlidne tjänstemannen. Det tredje villkoret är tidsmässigt, i den meningen att den avlidne tjänstemannen måste ha varit underhållsskyldig gentemot nämnda barn vid tidpunkten för sin egen bortgång.

Barntillägg beviljas visserligen ex officio för barn under 18 år, medan det i övriga fall endast kan beviljas på begäran av den berörda tjänstemannen. En sådan begäran syftar emellertid endast till att göra det möjligt för administrationen att kontrollera om de ovannämnda materiella och tidsmässiga villkoren är uppfyllda och, om så är fallet, bevilja barntillägg. Kravet att administrationen måste ha erkänt ett barns ställning som underhållsberättigat barn före dödsfallet, vilket inte föreskrivs i artikel 80 första stycket i tjänsteföreskrifterna, jämförd med artikel 2 i bilaga VII till desamma, utgör således ett ytterligare villkor, vilket inte kan godtas i detta sammanhang.

Det är endast genom en kombinerad tillämpning av dessa bestämmelser som det är möjligt att ta hänsyn till den allmänna systematiken i bestämmelserna om barnpension och den särskilda situation som den berörda personen befinner sig i, det vill säga att vara ett barn som lider av en allvarlig sjukdom eller ett handikapp, på ett sätt som är förenligt med det sociala mål som eftersträvas med utbetalningen av barnpension till ett sådant barn, vilket är förhindrat att försörja sig själv.

Uttrycket ”vid sin död” i artikel 80 första stycket i tjänsteföreskrifterna ska således förstås så, att det är denna tidpunkt som ska beaktas vid bedömningen av huruvida den avlidne tjänstemannens barn uppfyller villkoren i artikel 2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, och inte den tidpunkt då administrationen måste ha fattat ett beslut i detta avseende. Detta innebär att det, under förutsättning att de materiella villkoren för att anses som ett underhållsberättigat barn var uppfyllda före tjänstemannens död, inte är nödvändigt att administrativa åtgärder för att erhålla barntillägg har vidtagits före dödsfallet.

2. Preskriptionstid för återkrav av felaktigt utbetalda tillägg

Dom av den 11 oktober 2023, QT/EIB (T-529/22, EU:T:2023:618)

”Personalmål – Personal vid EIB – Lön – Barntillägg – Utbildningstillägg – Återbetalning av felaktigt utbetalda belopp – Den som antog rättsakten saknade befogenhet – Åsidosättande av preskriptionstiden”

Sökanden, QT, är anställd vid Europeiska investeringsbanken (EIB). Sökanden uppbar barntillägg och utbildningstillägg från juli 2014 till juni 2017.

Efter det att Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) hade mottagit upplysningar angående eventuella oegentligheter vid beviljandet av utbildningstillägg och liknande rättigheter vid EIB, inledde Olaf en utredning avseende bland annat sökanden. Till följd av denna utredning beslutade EIB den 28 september 2021 om återkrav av 61 186,61 euro som felaktigt betalats ut till sökanden i form av utbildningstillägg, barntillägg och därtill kopplade förmåner under perioden juli 2014–juni 2017 (nedan kallat beslutet om återkrav).

Sökanden har väckt talan vid tribunalen. Tribunalen (avdelning i utökad sammansättning), ogiltigförklarar beslutet och uttalar sig i detta sammanhang bland annat angående frågan huruvida det förhållandet att Olaf inleder en utredning innebär att den preskriptionstid som föreskrivs för återkrav av felaktigt utbetalda tillägg avbryts eller tillfälligt upphör att löpa.

Tribunalens bedömning

Sökanden har, till stöd för sin talan om ogiltigförklaring, bland annat bestritt att den som fattade beslutet om återkrav hade befogenhet att göra detta. Sökanden har i detta hänseende gjort gällande att den behöriga myndighetspersonen vid EIB som hade befogenhet att anta beslut om återkrav av felaktigt utbetalda belopp, det vill säga generaldirektören för personal, inte rättsenligt vidaredelegerat denna befogenhet till chefen för enheten ”Individuella rättigheter och betalning”.

Tribunalen erinrar om att det inte kan presumeras att en befogenhet har delegerats och om att den delegerande myndigheten, även i fall där den har bemyndigats att delegera sin befogenhet, måste fatta ett uttryckligt beslut om överförande av befogenheten, och att delegeringen endast får avse exakt definierade genomförandebefogenheter. Handlingarna i målet ger emellertid inte stöd för att det skett en sådan vidaredelegering. Omnämnandet, i beslutet om återkrav, av att generaldirektören för personal godkänt detta beslut kan inte heller likställas med ett uttryckligt beslut om att överföra befogenheten att genomföra återkravsförfarandet till enhetschefen. Av detta följer att beslutet om återkrav fattades av en myndighetsperson som saknade befogenhet.

Inom ramen för sin talan om ogiltigförklaring har sökanden även gjort gällande ett åsidosättande av den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 16.3 i de administrativa föreskrifter som är tillämpliga på EIB:s personal.

Tribunalen finner att det av den klara ordalydelsen i denna bestämmelse framgår att EIB ska återkräva belopp som felaktigt utbetalats till en av sina anställda inom fem år från det att de utbetalats, såvida det inte visas att den berörda anställde hade för avsikt att vilseleda EIB i syfte att erhålla denna utbetalning. Fastställandet av en sådan preskriptionstid syftar till att stärka rättssäkerheten genom att hindra att situationer vilka har befästs med tiden ifrågasätts i det oändliga, men den kan också leda till att situationer, vilka åtminstone ursprungligen var olagliga, befästs. Huruvida man använder sig av en preskriptionstid beror således på resultatet av en avvägning mellan rättssäkerhetskraven och kraven på rättsenlighet med hänsyn till de historiska och sociala förhållanden som råder i samhället vid en bestämd tidpunkt. Av detta skäl är det enbart lagstiftaren som kan besluta om detta, och när lagstiftaren har fastställt en preskriptionstid kan domstolen inte ersätta den med en annan tid i ett enskilt fall.

Vad gäller EIB:s argument, enligt vilket preskriptionstiden avbröts under den tid som Olafs utredning pågick, finner tribunalen att artikel 16.3 i de ovannämnda administrativa föreskrifterna inte innehåller någon hänvisning till att preskriptionstiden avbryts eller tillfälligt upphör att löpa när Olaf inleder en utredning. Dessutom, även om unionens institutioner, organ och byråer ska avhålla sig från att inleda en parallell utredning, under den tid Olaf genomför en intern utredning avseende samma faktiska omständigheter,[568] kan antagandet av ett beslut om återkrav av felaktigt utbetalda belopp inte liknas vid en utredning.

Under dessa omständigheter fanns det inget som hindrade EIB från att återkräva de belopp som EIB ansåg sig ha betalat ut felaktigt till sökanden innan Olafs utredning avseende sökanden hade avslutats. Principen om lojalt samarbete och principen om god förvaltningssed, som sökanden åberopat, kan inte – utan att åsidosätta rättssäkerhetsprincipen – motivera att de omtvistade tilläggen återkrävs efter den femåriga preskriptionstiden.

Mot denna bakgrund ogiltigförklarade tribunalen beslutet om återkrav.

3. Sammansättning av uttagningskommittén i ett internt uttagningsprov

Dom av den 18 oktober 2023, NZ/kommissionen (T-535/22, EU:T:2023:653)

[568] Enligt artikel 5.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Olaf och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 2013, s. 1).

”Personalmål – Tjänstemän – Rekrytering – Internt uttagningsprov COM/1/AD 10/18 – Beslut att inte uppta sökanden på reservlistan – Likabehandling – Stabilitet i uttagningskommitténs sammansättning – Obegränsad behörighet – Ideell skada”

I november 2018 anmälde sig sökanden, NZ, till det interna uttagningsprovet COM/1/AD 10/18, genom vilket Europeiska kommissionen avsåg att upprätta en reservlista för rekrytering av handläggare i lönegrad AD 10.

I februari 2020 beslutade uttagningskommittén att inte uppta sökanden på reservlistan med motiveringen att hon hade fått ett sammanlagt resultat på det muntliga provet som understeg den gräns som skulle ha uppnåtts för att upptas bland de bästa sökandena. Efter det att uttagningskommittén hade avslagit hennes begäran om omprövning av detta beslut (nedan kallad begäran om omprövning) väckte sökanden talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.

Genom dom av den 6 oktober 2021, NZ/kommissionen,[569] biföll tribunalen talan och ogiltigförklarade beslutet att avslå begäran om omprövning med motiveringen att det var bristfälligt motiverat.

För att följa nämnda dom beslutade uttagningskommittén i februari 2022 att avslå begäran om omprövning med motiveringen att det resultat som sökanden erhållit på det muntliga provet var lägre än det lägsta betyg som krävdes för att upptas på reservlistan (nedan kallat det angripna beslutet).

Sökanden väckte därför på nytt talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.

Tribunalen bifaller talan och utövar sin obegränsade behörighet för att förplikta kommissionen att betala skadestånd. Med denna dom kompletterar tribunalen, genom att uttala sig om stabiliteten i uttagningskommitténs sammansättning vid ett internt uttagningsprov, den rättspraxis som rör formerna för anordnandet av uttagningsprov.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att uttagningskommittén inte fungerade på ett tillräckligt stabilt sätt vid de muntliga proven. Denna omständighet kan emellertid inte i sig medföra att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

Upprätthållandet av stabiliteten i uttagningskommitténs sammansättning vid uttagningsproven är nämligen inte ett tvingande krav i sig, utan ett medel för att säkerställa iakttagande av principen om likabehandling, enhetlig poängsättning och objektivitet vid bedömningen. Uttagningskommittén kan således med giltig verkan säkerställa enhetlig poängsättning och objektivitet vid bedömningen på andra sätt. Med hänsyn till anordnandet av delproven i ett uttagningsprov och organiserandet av uttagningskommitténs arbete, kan det vara tillräckligt att stabiliteten i uttagningskommitténs sammansättning upprätthålls endast under vissa viktiga delar av uttagningsprovet. Även om uttagningskommitténs sammansättning inte är stabil under proven, kan likabehandling av de sökande säkerställas om uttagningskommittén genomför den samordning som krävs för att garantera att betygskriterierna tillämpas på ett enhetligt sätt.

Den berörda institutionen ska visa att de planerade samordningsmötena har ägt rum och att samtliga ledamöter i uttagningskommittén, det vill säga ordföranden, suppleanterna och utvärderarna, faktiskt deltog i dessa möten.

---

569 Dom av den 6 oktober 2021, ***NZ/kommissionen*** (T-668/20, EU:T:2021:667).

Det framgår av de handlingar som kommissionen har ingett och av närvarolistorna vid dessa möten att så inte hade skett i förevarande fall. Samtliga ledamöter i uttagningskommittén deltog inte när uttagningskommittén sammanträdde i sin helhet för att diskutera jämförande bedömningar av de sökande och bekräfta deras slutliga resultat på grundval av provresultaten.

Tribunalen utövar därefter sin obegränsade behörighet. Tribunalen konstaterar att denna behörighet, som unionsdomstolen har enligt artikel 91.1 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, innebär att den ska avgöra de tvister av ekonomisk art som den har att pröva fullständigt. Syftet med denna behörighet är främst att göra det möjligt för unionsdomstolen att säkerställa att dess domar om ogiltigförklaring i personalmål får verkan i praktiken. Om det inte är tillräckligt att ogiltigförklara tillsättningsmyndighetens felaktiga beslut för att tillvarata tjänstemannens rättigheter eller säkerställa vederbörandes intressen på ett verkningsfullt sätt, kan således unionsdomstolen tilldöma vederbörande skadestånd ex officio. Även om ett korrekt yrkande i detta avseende inte har framställts, kan en fråga som tribunalen i förekommande fall ska ta upp ex officio inte avvisas på grund av att den har väckts för sent.

I förevarande fall gäller att när en sökande bestrider avslaget på sin ansökan till ett urvalsförfarande som syftar till att upprätta en förteckning över godkända sökande, vilket hindrar honom eller henne från att senare inneha en tjänst som ska tillsättas vid den berörda institutionen och komma i åtnjutande av de ekonomiska förmåner som följer därav, är tvisten av ekonomisk art.

I det aktuella fallet har uttagningskommittén, på grund av att dess sammansättning inte var stabil, inte kunnat säkerställa likabehandling av de sökande som deltog i de muntliga proven. Det var således den jämförande bedömningen av samtliga sökandes meriter som var behäftad med felaktigheter på grund av variationen i uttagningskommitténs sammansättning. Denna rättsstridighet påverkar följaktligen inte bara sökandens betyg, utan även den gräns på 16 av 20 poäng som krävs för att en sökande ska kunna tas upp på reservlistan.

Vad för det första gäller den ekonomiska skadan finner tribunalen att bevisningen för att det föreligger en faktisk och säker skada inte är uppfylld.

Sökanden kan i detta avseende inte göra gällande en ekonomisk skada till följd av att sökandens namn, för att följa förevarande dom om ogiltigförklaring, enligt sökanden bör uppföras direkt på reservlistan. Ett sådant uppförande på reservlistan skulle nämligen innebära att sökanden befriades från det muntliga prov som föreskrivs i meddelandet om uttagningsprov, enligt vilket det krävs att en sökande för att föras upp på reservlistan måste erhålla ett av de bästa resultaten i detta muntliga prov och att det minimiresultat som krävs för detta prov uppnåtts. Under alla omständigheter ger upptagandet av en sökandes namn på reservlistan inte någon rätt till tillsättning, utan endast en möjlighet att bli anställd.

Sökanden har inte heller definitivt förlorat den verkliga möjligheten att bli godkänd i det aktuella interna uttagningsprovet och därefter kunna tillsättas som tjänsteman i unionen i lönegrad AD 10, eftersom anordnandet av ett nytt muntligt prov, som genomförs självständigt i förhållande till resultaten av det ursprungliga muntliga provet, just syftar till att återställa sökandens möjlighet till detta.

Vad för det andra gäller den ideella skadan konstaterar tribunalen att även om återupptagandet av uttagningsprovet med avseende på sökanden och anordnandet av ett muntligt prov som genomförs självständigt i förhållande till det rättsstridiga muntliga provet skulle utgöra en lämplig åtgärd för att följa förevarande dom om ogiltigförklaring, kan kommissionen, om inte samtliga resultat från uttagningsprovet ogiltigförklaras, inte återskapa de villkor på vilka uttagningsprovet borde ha anordnats för att garantera likabehandling av samtliga sökande och objektivitet i poängsättningen.

En ogiltigförklaring av det angripna beslutet är således inte en tillräcklig åtgärd för att sökandens intressen ska tillvaratas på ett effektivt sätt. Denna ogiltigförklaring kan nämligen inte i sig gottgöra

den säkra ideella skada som sökanden lidit till följd av att hon inte hade möjlighet att genomföra det ursprungliga muntliga provet under korrekta förhållanden. Under dessa omständigheter förpliktar tribunalen kommissionen att till sökanden utge 4 000 euro för den ideella skada som orsakats av det angripna beslutet.

XIV. Interimistiska förfaranden

Beslut av den 2 februari 2023, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (T-706/22 R, EU:T:2023:39)

”Interimistiskt förfarande – Folkhälsa – Upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror – Ansökan om interimistiska åtgärder – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte”

Koncernen British American Tobacco, i vilken sökandena ingår, är en global tillverkare av bland annat upphettade tobaksvaror. Direktiv 2014/40[570] reglerar bland annat utsläppandet på marknaden av tobaksvaror. För andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak föreskrivs undantag[571] från förbudet mot utsläppande på marknaden av tobaksvaror som innehåller en karakteristisk smak eller smaktillsatser i någon av deras beståndsdelar.[572]

Genom delegerat direktiv 2022/2100 [573] ändrade Europeiska kommissionen emellertid direktiv 2014/40 så, att uppvärmda tobaksvaror hädanefter inte undantas från förbudet mot smaktillsatser.

Sökandena väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av delegerat direktiv 2022/2100, och ansökte samtidigt om interimistiska åtgärder med yrkande dels om uppskov med verkställigheten av direktivet, dels om att tribunalen skulle vidta varje annan interimistisk åtgärd den ansåg lämplig. Tribunalens vice ordförande anser att fråga inte är om en situation som ställer krav på skyndsamhet och avslår därför denna ansökan.

Tribunalens vice ordförandes bedömning

Tribunalens vice ordförande erinrar inledningsvis om att frågan huruvida omständigheterna ställer krav på skyndsamhet i allmänhet ska bedömas mot bakgrund av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om interimistiska åtgärder orsakas allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på sökanden att styrka att denne inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida sådan skada.

Som svar på argumentet att direktiv 2022/2100 skulle leda till att sökandena förlorade sin marknadsposition och sin nuvarande kundkrets, påpekar tribunalens vice ordförande att när det gäller ekonomisk skada är en interimistisk åtgärd motiverad endast om det framgår att i avsaknad av en sådan åtgärd skulle sökanden försättas i en situation som innebär att dess existens äventyras innan den dom avkunnas varigenom målet rörande huvudsaken avgörs. I detta hänseende åligger det den part som ansöker om interimistiska åtgärder, särskilt om denne åberopar en ekonomisk skada, att med stöd av styrkande handlingar ge en trovärdig och rättvisande bild av sin samlade ekonomiska situation. De väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter som gör det möjligt för domaren med

---

570 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1).

571 Enligt artikel 7.12 i direktiv 2014/40.

572 Enligt artikel 7.1 och 7.7 i direktiv 2014/40.

573 Kommissionens delegerade direktiv (EU) 2022/2100 av den 29 juni 2022 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU vad gäller upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror (EUT L 283, 2022, s. 4).

behörighet att besluta om interimistiska åtgärder att göra sig en sådan bild måste dessutom framgå av själva ansökan, eftersom det måste vara möjligt för svaranden att enbart på grundval av ansökan förbereda sina synpunkter och för nyssnämnda domare att pröva ansökan om interimistiska åtgärder, i förekommande fall utan ytterligare styrkande uppgifter.

I förevarande fall finner tribunalens vice ordförande att sökandena inte har gjort gällande att de, i avsaknad av de sökta interimistiska åtgärderna, skulle försättas i en situation som kan äventyra deras ekonomiska livskraft innan den dom avkunnas varigenom målet rörande huvudsaken avgörs. De har på sin höjd gjort gällande att det delegerat direktiv 2022/2100 kommer att leda till en betydande intäktsförlust. De har inte heller bevisat, bland annat med hänsyn till de utmärkande särdragen hos den bolagskoncern de ingår i, att deras marknadsandelar skulle påverkas på ett betydande sätt, särskilt med hänsyn till att de i enlighet med ovannämnda direktiv har lång tid på sig att anpassa sitt kommersiella utbud till det nya regelverket.

Tribunalens vice ordförande erinrar dessutom om att på marknaden för humanläkemedel, som är en starkt reglerad marknad som kan bli föremål för snabba ingripanden från de behöriga myndigheterna när det uppstår folkhälsorisker, av skäl som inte alltid kan förutses, är de berörda företagen skyldiga att – om de vill undvika skador till följd av ett sådant ingripande – själva skydda sig mot konsekvenserna härav genom att vidta lämpliga åtgärder.

Innan direktiv 2014/40 ändrades genom delegerat direktiv 2022/2100 fick kommissionen anta delegerade akter för att upphäva undantaget från de aktuella förbuden för en viss produktkategori, om det fastställts i en rapport att omständigheterna förändrats på ett betydande sätt. I direktiv 2014/40 föreskrevs således att detta undantag kunde upphävas för andra produkter som innehåller smaktillsatser. Under alla omständigheter hade kommissionen i enlighet med direktiv 2014/40 offentliggjort en rapport där den konstaterade att situationen avseende uppvärmda tobaksvaror hade förändrats på ett betydande sätt. Möjligheten att upphäva undantaget för uppvärmda tobaksvaror har därför funnits sedan direktiv 2014/40 antogs och i vart fall sedan denna rapport offentliggjordes.

Tribunalens vice ordförande erinrar även om att när det gäller en ansökan om uppskov med verkställigheten av en unionsrättsakt är det endast motiverat att bevilja den interimistiska åtgärden om den aktuella rättsakten är den avgörande orsaken till den allvarliga och irreparabla skada som åberopas, och denna skada ska dessutom endast vara en följd verkningarna av den angripna rättsakten, och inte uppstå på grund av att den part som ansöker om den interimistiska åtgärden har brustit i sin aktsamhet. Den part som ansöker om interimistiska åtgärder och som inte har visat den omsorg som ett aktsamt och uppmärksamt företag ska visa, ska till och med bära en skada som försätter denne i en situation som innebär att dess existens äventyras eller att dess position på marknaden förändras oåterkalleligt.

I förevarande fall har sökandena inte uppgett att de har vidtagit några åtgärder för att skydda sig mot de risker som är förenade med ett eventuellt upphävande av det undantag som gällde för uppvärmda tobaksvaror till dess att delegerat direktiv 2022/2100 antogs.

Beslut av den 1 mars 2023, Mazepin/rådet (T-743/22 R, EU:T:2023:102)[574]

”Interimistiskt förfarande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med avseende på Rysslands åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet

[574] Gemensam resumé i målen Mazepin/rådet (T-743/22 R och T-743/22 R II).

och oberoende – Frysning av tillgångar – Ansökan om interimistiska åtgärder – Fumus boni juris – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Intresseavvägning”

Beslut av den 19 juli 2023, Mazepin/rådet (T-743/22 R II, EU:T:2023:406)

”Interimistiskt förfarande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med avseende på Rysslands åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av tillgångar – Ansökan om interimistiska åtgärder – Fumus boni juris – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Intresseavvägning”

Med anledning av den militära aggression som Ryska federationen inledde mot Ukraina den 24 februari 2022 antog Europeiska unionens råd, den 9 mars 2022, beslut (Gusp) 2022/397[575] och förordning 2022/330,[576] varigenom Nikita Mazepin, formel 1-förare för Haas formel 1-team och sponsrad av bolaget JSC UCC Uralchem, fördes upp i förteckningarna över personer, enheter och organ som är föremål för de restriktiva åtgärder rådet antagit sedan 2014 mot bakgrund av de åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Nikita Mazepin är son till Uralchems tidigare verkställande direktör Dmitrij Arkadjevitj Mazepin, och fördes upp i de omtvistade förteckningarna i egenskap av fysisk person som har samröre med en ledande affärsman som är delaktig i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för den ryska regeringen.[577] Beslutet att föra upp Nikita Mazepin i dessa förteckningar upprätthölls först genom beslut (Gusp) 2022/1530[578] och genomförandeförordning 2022/1529,[579] därefter genom beslut (Gusp) 2023/572[580] och genomförandeförordning 2023/571.[581] Till följd av de restriktiva åtgärderna frystes Nikita Mazepins tillgångar och han förbjöds att resa in i Europeiska unionen.

Nikita Mazepin väckte talan vid Europeiska unionens tribunal med yrkande om ogiltigförklaring av de rättsakter varigenom rådet beslutat att han skulle kvarstå i de aktuella förteckningarna. Han ansökte även om uppskov med verkställigheten av dessa rättsakter och om interimistiska åtgärder, bland annat för att kunna resa in Europeiska unionen för att kunna förhandla och ingå avtal med tävlingsteam och sponsorer, delta i tävlingsverksamhet och öppna ett bankkonto.

---

575 Rådets beslut (Gusp) 2022/397 av den 9 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 80, 2022, s. 31).

576 Rådets förordning (EU) 2022/330 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 51, 2022, s. 1).

577 Se artikel 1.1 e och artikel 2.1 g i rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16), i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2022/329 av den 25 februari 2022 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 50, 2022, s. 1).

578 Rådets beslut (Gusp) 2022/1530 av den 14 september 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp (EUT L 239, 2022, s. 149).

579 Rådets genomförandeförordning (EU) 2022/1529 av den 14 september 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 239, 2022, s. 1).

580 Rådets beslut (Gusp) 2023/572 av den 13 mars 2023 om ändring av beslut 2014/145/Gusp (EUT L 75 I, 2023, s. 134).

581 Rådets genomförandeförordning (EU) 2023/571 av den 13 mars 2023 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 (EUT L 75 I, 2023, s. 1).

I sina beslut av den 1 mars och den 19 juli 2023 bifaller tribunalens ordförande Nikita Mazepins ansökan om interimistiska åtgärder och ålägger rådet att på vissa villkor bevilja uppskov med verkställigheten av dessa rättsakter.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande prövar först kravet på *fumus boni juris*. I detta avseende anser han att det ska prövas huruvida rådet, vid första anblicken, gjorde en oriktig bedömning när det fann att det i förevarande fall förelåg faktiska omständigheter som utgjorde ett tillräckligt starkt underlag för att motivera beslutet att låta sökanden kvarstå i de aktuella förteckningarna.

Vad beträffar sökandens argument att rådet inte har styrkt att han otillbörligen gynnats av sin far, konstaterar tribunalens ordförande för det första att rådet visserligen har visat att bolaget Uralkali, som till 80 procent ägs av Uralchem, hade ingått ett sponsoravtal med Haas formel 1-team, men rådet har varken lyckats visa att sökanden inte skulle ha kunnat bli förare i teamet utan detta sponsoravtal eller att detta avtal skulle ha stått i strid med Uralkalis ekonomiska intressen. I beslutet av den 19 juli 2023, Mazepin mot rådet (T-743/22 R II), tillägger tribunalens ordförande att det även fanns anledning att betvivla att sökandens stiftelse ”We Compete As One” faktiskt finansierades av Uralkali eller med medel från bolaget, och att sökanden, mot bakgrund av dessa påstådda nya ekonomiska förbindelser med fadern, även fortsättningsvis otillbörligen gynnades av honom.

För det andra anser tribunalens ordförande att vid första påseendet har rådet inte lagt fram någon bevisning grundad på sökandens beteende som förklarar varför han, utöver sina familjeband, fortfarande ska anses ha samröre med sin far, i dennes egenskap av inflytelserik rysk affärsman, sedan hans avtal som formel 1-förare och sponsoravtalet mellan Uralkali och Haas formel 1-team sagts upp.

Utan att föregripa tribunalens avgörande i huvudsaken anser tribunalens ordförande således att sökandens argument vid första påseendet inte framstår som grundlöst och därför förtjänar en ingående prövning som det inte ankommer på domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder att göra, utan denna måste ske inom ramen för förfarandet rörande huvudsaken. Villkoret om *fumus boni juris* ska således anses vara uppfyllt.

Tribunalens ordförande prövar därefter kravet på skyndsamhet och finner att även detta krav är uppfyllt i förevarande fall, eftersom risken för allvarlig och irreparabel skada anses vara styrkt.

I detta hänseende konstaterar tribunalens ordförande inledningsvis att i avsaknad av begärda uppskovet och med hänsyn till den eventuella tidsåtgången för förfarandet i målet rörande huvudsaken, så framstår sökandens möjlighet att kunna återuppta sin karriär som formel 1-förare sedan målet rörande huvudsaken avgjorts som osäker eller i vart fall mycket begränsad, eftersom det regelbundet krävs att han befinner sig i unionen, bland annat för att delta i formel 1-sportens Grand Prix.

Vidare noterar tribunalens ordförande att skadan bestående i att han berövas möjligheten att förhandla om sin anställning som formel 1-förare eller som yrkesförare i andra motorsportsmästerskap skulle vara irreparabel om det inte meddelades något uppskov med verkställigheten av ovannämnda rättsakter. För det fall tribunalen skulle ogiltigförklara de angripna rättsakterna inom ramen för målet rörande huvudsaken, skulle denna ideella skada nämligen definitivt ha förverkligats under den period då sökanden kunde ha varit verksam fram till dagen för avgörandet i sak.

Slutligen finner tribunalens ordförande att intresseavvägningen utfaller till sökandens fördel. I detta hänseende konstaterar tribunalens ordförande att värdet på den skada som sökanden eventuellt kan komma att orsakas till följd av ingreppet i hans intressen inte kan uppskattas och ersättas vid ett senare tillfälle. Han konstaterar vidare att sökanden är en ung idrottsman som inte på något sätt är

inblandad i anfallet mot Ukraina och som inte bedriver någon verksamhet inom ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering. Han konstaterar slutligen att sökanden har begärt uppskov med verkställigheten av de angripna åtgärderna, i den del de avser honom, endast i den mån det är nödvändigt för att han ska kunna förhandla om sin anställning, delta i framtida motorsportmästerskap och fortsätta sin yrkeskarriär. Under dessa omständigheter kommer uppskovet med verkställigheten av de angripna rättsakterna inte att påverka det kommande avgörandet i målet rörande huvudaken eller äventyra själva syftet med det interimistiska förfarandet, vilket är att säkerställa att det kommande avgörandet i målet rörande huvudsaken får full verkan.

Mot bakgrund av av det ovan anförda bifaller tribunalens ordförande ansökan om uppskov med verkställigheten av de angripna rättsakterna. Han anser emellertid att uppskovet med verkställigheten av dessa rättsakter, i den del de avser sökanden, ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att denne ska kunna förhandla om sin anställning som professionell formel 1-förare eller som förare i andra motorsportmästerskap som helt eller delvis anordnas inom Europeiska unionen, och delta i formel 1-sportens Grand Prix, kvalificeringar, träningar och fria träningar, samt mästerskap, tävlingar, kvalificeringar, träningar och fria träningar inom annan motorsport som anordnas inom Europeiska unionen.

Beslut av den 19 april 2023, UC/rådet (T-6/23 R, EU:T:2023:206)

”Interimistiskt förfarande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med hänsyn till situationen i Demokratiska republiken Kongo – Frysning av tillgångar – Ansökan om uppskov med verkställigheten – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte”

Sedan den politiska situationen I Demokratiska republiken Kongo förvärrats år 2016, på grund av det uteblivna presidentvalet och det försämrade säkerhetsläge som uppstått till följd härav, antog Europeiska unionens råd restriktiva åtgärder bestående i att tillgångar tillhörande personer som utnyttjar den väpnade konflikten, instabiliteten och osäkerheten i landet, även genom olaglig utvinning av och handel med naturresurser, skulle frysas. Dessa personer belades också med inreseförbud till unionens medlemsstater.[582] Genom beslut 2022/239[583] och förordning 2022/2397,[584] beslutade rådet, den 8 december 2022, att föra upp UC, en affärsman samt före detta direktör och faktisk huvudman för bolaget African Gold Refinery Ltd., i de omtvistade förteckningarna med motiveringen att han sedan år 2016 bland annat hade mottagit och handlat med olagligt guld från kongolesiska gruvor som kontrollerades av icke-statliga väpnade grupper som deltog i destabiliserande verksamhet.

UC väckte talan vid Europeiska unionens tribunal med yrkande om att rådets rättsakter skulle ogiltigförklaras. Han ansökte även om interimistiska åtgärder för att utverka uppskov med verkställigheten av dessa rättsakter.

---

582 I enlighet med artikel 3.2 f i rådets beslut 2010/788/Gusp av den 20 december 2010 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2008/369/Gusp (EUT L 336, 2010, s. 30), i dess lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2022/2377 av den 5 december 2022 (EUT L 314, 2022, s. 97).

583 Rådets genomförandebeslut (Gusp) 2022/2398 av den 8 december 2022 om genomförande av beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Demokratiska republiken Kongo (EUT L 316 I, 2022, s. 7).

584 Rådets genomförandeförordning (EU) 2022/2397 av den 8 december 2022 om genomförande av förordning (EU) 1183/2005 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen I Demokartiska republiken Kongo (EUT L 3161 I, 2022, s. 1).

Tribunalens ordförande har genom beslut avslagit UC:s ansökan om interimistiska åtgärder med motiveringen att kravet på skyndsamhet inte är uppfyllt.

Tribunalens ordförandes bedömning

Eftersom kraven för uppskov med verkställighet (*fumus boni juris* och skyndsamhet) är kumulativa, prövar tribunalens ordförande först huruvida kravet på skyndsamhet är uppfyllt i förevarande fall, genom att granska de argument och den bevisning som sökanden har åberopat för att visa att det föreligger en risk för allvarlig och irreparabel skada om interimistiskt skydd inte beviljas.

Tribunalens ordförande prövar inledningsvis sökandens argument avseende den skada som skulle uppstå till följd av han inte kan använda sina tillgångar eller agera som företagsledare och styrelseledamot i tre bolag i Belgien, och erinrar härvid om att när det gäller ekonomisk skada är en interimistisk åtgärd motiverad först och främst om det framgår att sökandens ekonomiska livskraft skulle kunna äventyras om åtgärderna inte vidtogs. Dessutom anses en förmögenhetsskada vara irreparabel om den inte kan kvantifieras och om en skadeståndstalan enligt artiklarna 268 och 340 FEUF i praktiken inte skulle göra det möjligt att ersätta skadan. Eftersom domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska ha tillgång till konkreta och exakta uppgifter, som stöds av detaljerad skriftlig bevisning, måste den part som ansöker om interimistiska åtgärder och som påstår sig lida ekonomisk skada, i princip, med stöd av styrkande handlingar, ge en rättvisande och heltäckande bild av sin ekonomiska situation.

I förevarande fall drar tribunalens ordförande slutsatsen att i avsaknad av uppgifter som gör det möjligt att bedöma skadans omfattning, art och sannolikhet, har UC inte visat att det föreligger en risk för att frysningen av hans penningmedel kommer att ge upphov till en allvarlig och irreparabel ekonomisk skada.

Tribunalens ordförande konstaterar därefter att inom ramen för bedömningen av kravet på skyndsamhet har UC anfört argument avseende faktorer som i själva verket avser kravet på *fumus boni juris*. Han noterar härvidlag att det rör sig om två separata krav som båda måste vara uppfyllda för att uppskov med verkställigheten ska beviljas.[585] Endast det förhållandet att *fumus boni juris* har visats vara för handen, även synnerligen allvarlig sådan, kan således inte avhjälpa den totala avsaknaden av behov för skyndsamhet, såvida inte ytterst särskilda omständigheter föreligger. I föravarande fall har sökanden endast beskrivit rättsverkningarna av de restriktiva åtgärder som vidtagits enligt förordning nr 1183/2005 och beslut 2010/788, i ändrad lydelse, utan att på något sätt förklara på vilket sätt och i vilken omfattning de grundläggande fri- och rättigheter som han åberopat skulle ha åsidosatts. Tribunalens ordförande anser följaktligen att han inte har haft möjlighet att bedöma den påstådda skadans allvar, huruvida den är svår att reparera, eller till och med irreparabel.

Han påpekar slutligen att de grundläggande rättigheter som sökanden åberopat inte är absoluta, utan rätten att fritt utöva yrkesverksamhet liksom rätten till egendom får begränsas, förutsatt att dessa begränsningar svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen och att de, mot bakgrund av det eftersträvade syftet, inte medför ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar kärnan i de sålunda garanterade rättigheterna. Tribunalens ordförande finner således att restriktiva åtgärder visserligen, per definition, kan påverka dessa grundläggande rättigheter, men med beaktande av vikten av de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna avseende säkerheten och den politiska situationen i Kongo, vilka ingår i det allmännare målet att bevara internationell fred

585 Se artikel 156.4 i tribunalens rättegångsregler.

och säkerhet,[586] är det vid första påseendet uppenbart att eftersträvandet av dessa mål kan motivera att negativa följder, även betydande sådana, uppstår för vissa personer som inte bär något ansvar för den situation som föranlett de aktuella sanktionerna.

Vad vidare gäller sökandens argument att förbudet att resa in och transitera genom unionens territorium, inklusive den medlemsstat där sökanden är medborgare, per definition innebär att fråga är om en situation som ställer krav på skyndsamhet, konstaterar tribunalens ordförande att de angripna rättsakterna inte innebär att Konungariket Belgien, den medlemsstat där sökanden är medborgare, är skyldigt att förbjuda honom att resa in i eller transitera genom dess territorium.[587]

Vad slutligen gäller klagandens påstående att rådet inte i tillräcklig utsträckning har motiverat sitt beslut att föra upp honom i de omtvistade förteckningarna, inte har tillhandahållit honom de uppgifter som låg till grund för beslutet och har berövat honom erforderliga processuella garantier, konstaterar tribunalens ordförande att sökanden härigenom härleder behovet för skyndsamhet enbart ur påstådda oegentligheter i de omtvistade rättsakterna, vilket innebär att han förväxlat *fumus boni juris* med risken för allvarlig och irreparabel skada.

Tribunalens ordförande avslår därför ansökan om interimistiska åtgärder av det skälet att sökanden inte har visat att situationen ställer krav på skyndsamhet, utan att det är nödvändigt att pröva om *fumus boni juris* är för handen eller att göra en intresseavvägning.

Beslut av den 21 juli 2023, Arysta Lifescience/Efsa (T-222/23 R, EU:T:2023:417)

”Interimistiskt förfarande – Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar avseende förfarandet för förnyande av godkännandet av ett verksamt ämne – Handlingar som härrör från tredje man – Beslut att bevilja en tredje man tillgång till handlingarna – Ansökan om uppskov med verkställighet – Fumus boni juris – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Intresseavvägning”

Sökanden, Arysta Lifescience, är ett företag som saluför växtskyddsmedel innehållande det verksamma ämnet captan, inklusive Captan 80 WG. I september 2022 inkom en ansökan från tredjeman till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) om tillgång till handlingar, bland annat avseende den förteckning över tillsattsämnen som ingår i formuleringen av representativa användningsområden för Captan 80 WG och som ingetts inom ramen för förnyandet av godkännandet av det verksamma ämnet captan. Trots sökandens invändning beslutade Efsa, den 17 februari 2023, att förteckningen skulle lämnas ut i sin helhet (nedan kallat det angripna beslutet).

Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet och ansökte även om interimistiska åtgärder. Tribunalens ordförande finner härvidlag att villkoren om *fumus boni juris* och skyndsamhet är uppfyllda och beslutar, efter en intresseavvägning, att bifalla yrkandet om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder får förordna om uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder, om det vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogat att vidta sådana åtgärder (*fumus boni juris*) och dessa ställer krav på skyndsamhet, på så sätt att åtgärderna – för att

---

586 I enlighet med de mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU.

587 Se artikel 4.2 i beslut 2010/788.

undvika att den som ansöker om dem orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet rörande huvudsaken har avgjorts i sak. Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att ansökan om interimistiska åtgärder ska avslås om ett av dem inte är uppfyllt. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska även i förekommande fall göra en intresseavvägning.

Vad för det första gäller villkoret om *fumus boni juris* erinrar han om att detta villkor är uppfyllt när åtminstone en av de åberopade grunderna, vid första påseendet, inte framstår som grundlös. Så är fallet när en av dessa grunder visar att det föreligger en betydande rättslig eller faktisk tvistefråga vars svar inte omedelbart gör sig gällande och som därför förtjänar en fördjupad prövning inom ramen för förfarandet i sak.

För att visa att det angripna beslutet vid första påseendet framstod som rättsstridigt åberopade sökanden ett åsidosättande artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001[588] och artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.[589] Sökanden kritiserade i synnerhet Efsa för att ha kommit till slutsatsen att förteckningen över tillsattsämnen innehöll information rörande miljöutsläpp i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse.

Tribunalens ordförande påpekar i detta avseende att avgränsningen av tillämpningsområdet för begreppet ”[information som] rör miljöutsläpp” ska ske på grundval av en bedömning från fall till fall. Han erinrar om att när det gäller en produkt, såsom ett växtskyddsmedel, och de ämnen som ingår i denna produkt, vilka vid normal användning är avsedda att släppas ut i miljön redan på grund av sin funktion, kan de förutsebara miljöutsläppen under normala eller realistiska användningsförhållanden inte betraktas som hypotetiska utan ska anses omfattas av begreppet ”miljöutsläpp”.

I förevarande fall konstaterar tribunalens ordförande inledningsvis att den information som omfattas av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar ingår i ärendeakten om förnyat godkännande av det verksamma ämnet captan, som faktiskt har använts i växtskyddsmedel och som faktiskt förekommer i miljön. Vidare rör den aktuella informationen inte de eventuella effekterna av det verksamma ämnet, utan en förteckning över tillsattsämnen för representativa användningsområden för Captan 80 WG, som saluförs av sökanden. Slutligen påpekar han att tillsatsämnen är ämnen eller preparat som används eller är avsedda att användas i ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne, men som inte är vare sig verksamma ämnen, skyddsämnen eller synergister.

Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att det inte är möjligt att på ett enkelt sätt besvara frågan huruvida den information som är aktuell i förevarande fall omfattas av begreppet ”information som rör miljöutsläpp”. Han noterar att denna grund, vid första påseendet, inte framstår som grundlös och att den därför förtjänar en fördjupad prövning inom ramen för förfarandet i sak.

Vad för det andra gäller villkoret om skyndsamhet, påpekar tribunalens ordförande att detta villkor i allmänhet ska bedömas med beaktande av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om interimistiska åtgärder orsakas allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på sökanden att styrka att denne inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida sådan skada.

---

588 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

589 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).

För att visa att de interimistiska åtgärderna måste vidtas skyndsamt gör sökanden gällande att för det fall den omtvistade informationen lämnades ut, skulle företaget orsakas allvarlig och irreparabel skada, eftersom dess konkurrenter skulle kunna återskapa Captan 80 WG genom demontering. Sökanden hävdar att när den omtvistade informationen väl har lämnats ut och blivit allmänt tillgänglig är det inte längre möjligt att radera den och återgå till en situation där denna information är konfidentiell.

Tribunalens ordförande påpekar i detta avseende att i ett mål som det förevarande, där sökanden gör gällande att vederbörande skulle lida skada om information som påstås vara konfidentiell lämnades ut, måste domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder utgå från att den aktuella informationen är konfidentiell vid sin bedömning av huruvida sökanden skulle lida allvarlig och irreparabel skada.

Vad beträffar möjligheten att förutse den skada som åberopats i förevarande fall konstaterar tribunalens ordförande att Efsa bekräftat att det skulle vara tekniskt möjligt att återskapa Captan 80 WG med hjälp av demontering genom att analysera sammansättningen av den produkt som finns på marknaden, och att det inte kan uteslutas att den omtvistade informationen i kombination med redan allmänt kända uppgifter skulle kunna göra detta förfarande snabbare och enklare. Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att uppkomsten av en ekonomisk skada för sökanden, till följd av att dennes konkurrenter utnyttjar den omtvistade informationen, inte betraktas som helt hypotetisk. Han tillägger att ett utlämnande av en handling enligt förordning nr 1049/2001 har allmängiltig verkan (*erga omnes*) och att det därför inte kan uteslutas att de personer som ansökt om tillgång till handlingar gör den omtvistade informationen tillgänglig för allmänheten genom att offentliggöra den på internet. Detta skulle försvaga sökandens kommersiella ställning och öka risken för allvarlig och irreparabel skada.

Vad beträffar skadans allvar, som tribunalens ordförande finner styrkt, konstaterar han att försäljningen av Captan 80 WG genererar en betydande omsättning för sökanden, både inom unionen och på global nivå. När det mer specifikt gäller en skada som är kopplad till röjandet av konfidentiell information kan en objektivt sett betydande eller till och med icke försumbar ekonomisk skada anses vara ”allvarlig”, utan att det är nödvändigt att systematiskt relatera den till omsättningen för det företag som befarar att lida en sådan skada. Dessutom är det sannolikt att ett utlämnande av den omtvistade informationen skulle underlätta återskapandet av Captan 80 WG genom demontering.

När det gäller spörsmålet huruvida skadan är irreparabel är det förvisso riktigt att den osäkerhet som råder kring frågan huruvida en skada av ekonomisk art kan avhjälpas genom en eventuell skadeståndstalan inte i sig kan anses utgöra en omständighet på grundval av vilken det kan fastslås att en sådan skada är irreparabel till sin karaktär. Vid tidpunkten för det interimistiska förfarandet är det nämligen oundvikligen osäkert huruvida det är möjligt att senare få ersättning för en ekonomisk skada genom en skadeståndstalan som skulle kunna väckas efter en eventuell ogiltigförklaring av den angripna rättsakten. Detta gäller emellertid inte om det, vid den bedömning som domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder gör, klart framgår att den åberopade skadan, med hänsyn till sin art och det sätt på vilket den kan tänkas uppkomma, inte kommer att kunna fastställas och beräknas på ett lämpligt sätt om den uppkommer och att skadan i praktiken följaktligen inte kommer att kunna avhjälpas genom en skadeståndstalan.

I förevarande fall konstaterar tribunalens ordförande att ett obestämt och teoretiskt sett obegränsat antal av sökandens faktiska och potentiella konkurrenter i hela världen skulle kunna få tillgång till den omtvistade informationen sedan den lämmats ut. Ur detta perspektiv och med hänsyn till att det inte är möjligt att kontrollera hur den omtvistade informationen skulle kunna användas på global nivå, är den respekt för upphovsrätten som garanteras genom förordning nr 1049/2001 inte sådan att den utesluter uppkomsten av en sådan påstådd ekonomisk skada som den nu aktuella. Med hänsyn till särdragen i en tvist om skydd för uppgifter som påstås vara konfidentiella är sökanden inte heller skyldig att visa att vederbörande skulle befinna sig i en situation som skulle kunna äventyra dess

ekonomiska överlevnad eller att dess marknadsandelar allvarligt och oåterkalleligt skulle påverkas om de begärda interimistiska åtgärderna inte beviljades.

Eftersom villkoren avseende *fumus boni juris* och skyndsamhet är uppfyllda i förevarande fall, gör tribunalens ordförande, för det tredje, en intresseavvägning för att avgöra huruvida sökandens intresse av att få interimistiska åtgärder beviljade väger tyngre än intresset av att den angripna rättsakten tillämpas omedelbart. Han undersöker närmare bestämt huruvida en eventuell ogiltigförklaring av denna rättsakt inom ramen för prövningen av målet i sak skulle göra det möjligt att återställa den situation som förorsakats av att denna rättsakt tillämpats omedelbart och, omvänt, huruvida ett uppskov med verkställigheten skulle hindra rättsaktens ändamålensliga verkan om talan skulle ogillas i sak. Vad gäller villkoret att den rättssituation som skapas av beslutet om interimistiska åtgärder ska vara reversibel, påpekar han att ändamålet med ett interimistiskt förfarande endast är att säkerställa att det kommande avgörandet i sak får full verkan. Det interimistiska förfarandet är följaktligen rent accessoriskt i förhållande målet rörande huvudsaken.

I förevarande fall anser tribunalens ordförande emellertid att för att en dom om ogiltigförklaring av det angripna beslutet ska få full verkan måste sökanden ges möjlighet att undvika ett rättsstridigt röjande av den omtvistade informationen. En dom om ogiltigförklaring skulle göras illusorisk och berövas sin ändamålsenliga verkan om förevarande ansökan om interimistiska åtgärder avslogs, då ett avslag skulle innebära att den omtvistade informationen omedelbart lämnades ut och därmed de facto föregripa det framtida avgörandet i sak, vilket skulle vara detsamma som att talan om ogiltigförklaring skulle ogillas.

Härav följer att intresset av ett avslag på det interimistiska yrkandet måste lämna företräde åt sökandens intresse, särskilt som bifall till ansökan om uppskov med verkställigheten endast innebär att status quo bibehålls för ytterligare en begränsad tid och Efsa inte har åberopat något tvingande behov av att skydda folkhälsan.

Även om den som har begärt att den omtvistade informationen ska lämnas ut kan göra gällande sin rätt till tillgång till handlingar antagna av unionens institutioner, organ och byråer med stöd av artikel 15.3 FEUF kan det nämligen konstateras att utövandet av denna rätt endast skjuts upp för det fall ansökan om de interimistiska åtgärderna bifalls, medan sökandens rätt till skydd för konfidentiell information skulle omintetgöras om ansökan om interimistiska åtgärder avslogs. Sökandens intresse måste således ges företräde framför intresset hos den part som har begärt tillgång till handlingar.

Beslut av den 9 augusti 2023, Next Media Project/Efca (T-338/23 R, EU:T:2023:467)

”Interimistiskt förfarande – Offentlig upphandling – Förmedling av information – Ansökan om uppskov med verkställigheten – Fumus boni juris föreligger inte”

Inom ramen för ett anbudsförfarande som inletts av Europeiska fiskerikontrollbyrån (Efca) uppmanades anbudsgivarna att lämna in sina anbud via plattformen ”e-Submission”. De tekniska anbuden skulle omfatta två elektroniska prov, närmare bestämt en animerad videofil på 10–15 sekunder i GIF- eller MP4-format och ett förslag till en interaktiv karta i HTML-format. Efca skickade därefter ut en rättelse för att informera samtliga anbudsgivare om att de inte skulle använda MP4-formatet för det första elektroniska provet. I en andra ändring av kravspecifikationerna uppmanades anbudsgivarna att skicka sina två elektroniska prov via e-post till en angiven e-postadress.

Sökanden, Next Media Project, SLU, lämnade ett anbud inom ramen för anbudsförfarandet. I stället för att använda den e-postadress som Efca hade angett valde sökanden att skicka sina elektroniska prover via en länk till ”Dropbox”, en molntjänst som gör det möjligt för användarna att spara filer online och att dela filer och mappar med tredje part utan att skicka stora bilagor.

Efca beslutade att sökandens anbud varken var förenligt med gällande lagstiftning[590] eller med anvisningarna för anbudsförfarandet, såsom dessa specificerats genom den andra rättelsen. Efca tillade att eftersom kommittén för anbudsöppning hade mottagit de elektroniska proverna först när dessa laddades ned från Dropbox, det vill säga när anbuden öppnades och efter det att fristen för att lämna anbud hade löpt ut, kunde Efca inte garantera att de ursprungliga proverna var intakta eller bevisa vilket datum och vid vilken tidpunkt de hade mottagits.

Sökanden väckte talan om om ogiltigförklaring av detta beslut och ansökte samma dag om interimistiska åtgärder. Tribunalens ordförande avslår ansökan med motiveringen att villkoret om *fumus boni juris* inte är uppfyllt.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att när en förlorande anbudsgivare – innan något avtal har undertecknats men förutsatt att den lagstadgade fristen på tio dagar har iakttagits[591] – lyckas visa att det föreligger särskilt allvarlig *fumus boni juris,* ska kravet på skyndsamhet bedömas enligt mindre stränga kriterier, så att denna anbudsgivare endast måste visa att det finns en risk för att en allvarlig skada ska uppstå. Att denna bedömning ska ske mot bakgrund av mindre stränga kriterier följer av de krav på ett effektivt interimistiskt skydd som ska säkerställas på området för offentlig upphandling. Villkoret om ett särskilt allvarligt *fumus boni juris* är uppfyllt när det framgår under det interimistiska förfarandet att svaranden har begått en rättsstridig handling som vid första påseendet förefaller vara tillräckligt uppenbar och allvarlig och vars uppkomst eller fortsatta verkningar, i sökandens intresse, måste förhindras så snart som möjligt.

Tribunalens ordförande konstaterar inledningsvis att Efca hade beslutat att skjuta upp undertecknandet av avtalet och att sökanden hade ingett sin ansökan om interimistiska åtgärder innan någon avtal ingåtts. Han prövar därför huruvida sökanden har lyckats visa att *fumus boni juris* är för handen och, om så är fallet, huruvida denna är särskilt allvarlig.

I detta hänseende konstaterar han först och främst att det framgick av kravspecifikationerna att det var obligatoriskt att skicka in de två elektroniska proverna via e-post och att sökanden, som laddat upp sina elektroniska prover via Dropbox, inte tycks ha följt den föreskrivna metoden för att tillhandahålla den information som krävdes för att delta i förfarandet, med följden att denna informationen inte ”meddelades”. Det sätt varpå en anbudsgivare lämnar begärd information, i förevarande fall elektroniska prover, till den upphandlande myndigheten utgör en integrerad del av förmedlingen av denna information.

Tribunalens ordförande påpekar vidare att den omständigheten att anbud ska lämna in via e-post gör det möjligt att säkerställa iakttagandet av principen om likabehandling av anbudsgivarna. Sökanden är av uppfattningen att det förhållandet att man skickat in de elektroniska proverna via Dropbox i stället för via e-post inte borde ha lett till att sökanden uteslöts från upphandlingsförfarandet. Att godta denna uppfattning skulle emellertid kunna utgöra ett åsidosättande av principen om likabehandling i förhållande till de andra anbudsgivare som iakttagit kravspecifikationerna genom att använda e-post.

---

590 Artikel 141.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1).

591 I enlighet med artikel 175 i förordning 2018/1046.

Dessutom är argumentet att sökanden har bevis för att de elektroniska proverna är intakta irrelevant. Om det inte är tillåtet att använda en länk i ett anbud, är den upphandlande myndigheten nämligen inte skyldig att kontrollera om de handlingar länken leder till har ändrats eller att godta dem.

Tribunalens ordförande anser slutligen att eftersom sökanden valde att skicka de två elektroniska proven via Dropbox-länken den 13 februari 2023, den sista dagen för att inkomma med anbud, ställde man Efca inför ett fullbordat faktum. Efca hade således ingen möjlighet att uttala sig om användningen av denna metod för att lämna in prov innan fristen löpte ut. Den omständigheten att sökanden, i samband med att anbudet öppnades, fick ett meddelande om att inlämnandet av anbudet hade ”mottagits” innebär formellt sett att anbudet lämnats inom den förskrivna fristen och att det inte hade öppnats ännu, men vid första påseendet kan denna omständighet inte tolkas som ett godkännande av den metod sökanden valt för att lämna in sina elektroniska prover.

Eftersom sökanden inte har styrkt att *fumus boni juris* är för handen och än mindre att den skulle vara särskilt allvarlig, avslår tribunalens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder.

Beslut av den 25 septembre 2023, Terminal Ouest Provence/Cinea (T-504/23 R, EU:T:2023:581)

”Interimistiskt förfarande – Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) – Bidragsavtal – Skiljedomsklausul – Ansökan om interimistiska åtgärder – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte”

Inom ramen för en anmodan att lämna projektförslag som utlysts av Europeiska genomförandeorganet för klimat, infrastruktur och miljö (Cinea), med finansiering från Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE), lämnade sökanden, Terminal Ouest Provence in ett förslag avseende utvecklingen av en ny terminal för kombinerad järnvägs- och vägtransport, närmare bestämt terminalen Ouest Provence, vilken skulle vara belägen inom kommunerna Grans och Miramas, i Métropole Aix-Marseille-Provence, Frankrike. Sökanden bestod av två aktiebolag som ingick i ett holdingbolag, för att kunna tillhandahålla de två separata men oskiljaktiga verksamheter som genomförandet av projektet krävde, det vill säga uppförandet av terminalen och driften av den.

Sökandens förslag valdes ut och Cinea började förbereda bidragsavtalet. Cinea underrättade emellertid sökanden och dess majoritetsaktieägare om att man ansåg att denne aktieägare inte kunde betraktas som en underleverantör och att dennes kostnader därför inte kunde klassificeras och behandlas som ”kostnader för underentreprenad”. Trots dessa ändringar undertecknade sökanden sedermera bidragsavtalet. Avtalet innehöll en skiljedomsklausul som gav Europeiska unionens domstol behörighet i enlighet med artikel 272 FEUF.

Sökanden väckte talan vid tribunalen och yrkade med stöd av nyssnämnda bestämmelse att tribunalen skulle fastställa att samtliga kostnader som dess majoritetsaktieägare fakturerat Cinea utgjorde kostnader för underentreprenad och därför var bidragsberättigande som sådana. Genom separat handling ansökte sökanden även om interimistiska åtgärder, med yrkande dels om att samtliga kostnader som dess majoritetsaktieägare fakturerat Cinea skulle anses utgöra kostnader för underentreprenad och därför var bidragsberättigande, dels om att Cinea skulle förbjudas att besluta om hur dessa kostnader skulle klassificeras och, *a fortiori*, om huruvida de var bidragsberättigande innan tribunalen prövat målet i sak. Tribunalens ordförande anseer att det inte rör sig om en situation som ställer krav på skyndsamhet och avslår därför ansökan.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att frågan huruvida omständigheterna ställer krav på skyndsamhet i allmänhet ska bedömas mot bakgrund av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om interimistiska åtgärder orsakas allvarlig

och irreparabel skada. Det ankommer på sökanden att styrka att denne inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida sådan skada.

Vad först och främst gäller argumentet att det omtvistade bidragsbeloppet var absolut nödvändigt för att kunna slutföra projektet, erinrar tribunalens ordförande om att det endast är motiverat att vidta en interimistisk åtgärd om den aktuella rättsakten är den avgörande orsaken till den allvarliga och irreparabla skada som görs gällande. Han konstaterar emellertid att sökanden inte har uppgett vilken rättsakt eller vilket agerande från Cineas sida som skulle vara den avgörande orsaken till den påstådda skadan. Sökanden undertecknade nämligen bidragsavtalet, trots meningsskiljaktigheterna om klassificeringen av de kostnader som majoritetsaktieägaren fakturerat. Cineas vägran att betrakta dessa kostnader som bidragsberättigande hindrade för övrigt inte sökanden från att inge en begäran om mellanliggande betalning till Cinea. Den ståndpunkt som Cinea har gett uttryck för kommer således endast att medföra verkningar om den skulle tjäna som grund för dess formella beslut vid bedömningen av huruvida kostnaderna är bidragsberättigande, inom ramen för prövningen av begäran om mellanliggande betalning.

Tribunalens ordförande anser vidare att påståendena om skada är vaga och hypotetiska till sin natur. Sökanden har inte heller förebringat någon bevisning för att den påstådda skadan skulle vara allvarlig och irreparabel. I avsaknad av ett formellt beslut från Cinea om huruvida kostnaderna för underentreprenad var bidragsberättgande eller ej, kan en definition av den eventuella skadan endast vara hypotetisk och i vart fall förhastad.

Tribunalens ordförande godtar inte heller argumentet att det inte fanns någon annan möjlighet att erhålla ett belopp motsvarande det omtvistade beloppet, eftersom den åberopade skadan inte var en säker skada som hade sin avgörande orsak i en rättsakt eller ett agerande som kunde tillskrivas Cinea.

Vad beträffar argumentet att sökanden inte kunde invänta utgången av målet i sak utan att försättas i konkurs på grund av utebliven betalning, erinrar ordföranden om att en förmögenhetsskada, förutom i undantagsfall, inte kan anses vara irreparabel eller ens svår att avhjälpa. I händelse av en sådan skada är en interimistisk åtgärd befogad endast om det framgår att sökanden i avsaknad av denna åtgärd skulle befinna sig i en situation som skulle kunna äventyra dess existens innan den dom har avkunnats genom vilken målet rörande huvudsaken avgörs. I detta hänseende åligger det den part som ansöker om interimistiska åtgärder, särskilt om denne åberopar en förmögenhetsskada, att med stöd av styrkande handlingar ge en trovärdig och rättvisande bild av sin samlade ekonomiska situation.

För det första framgår det klart och tydligt av de handlingar som sökanden har ingett för att visa att ansökan om interimistiska åtgärder ställer krav på skyndsamhet att sökanden, om de aktuella bidragen inte beviljades, skulle bli insolvent och därför inte skulle kunna fortsätta uppförandet av terminalen Ouest Provence från och med oktober eller, i bästa fall, december 2023. Tribunalens ordförande konstaterar emellertid att sökanden inte har lagt fram någon bevisning som visar att dess två aktieägare inte kunde kunde stötta bolaget ekonomiskt för att kunna hantera eventuella likviditetsproblem.

För det andra är den påstådda skadan hypotetisk, eftersom den grundas på antagandet att Cinea kommer att underkänna samtliga kostnader som fakturerats av sökandens majoritetsaktieägare, trots att det inte kan uteslutas att merparten av dem kommer att anses vara bidragsberättigande.

Slutligen skulle beviljandet av de sökta interimistiska åtgärderna inte ha någon inverkan på sökandens ekonomiska situation, vars konkurs skulle vara nära förestående oavsett utfallet av ansökan om interimistiska åtgärder. Sökanden har nämligen inte yrkat att tribunalens ordförande skall ålägga Cinea att bevilja det omtvistade bidraget.

Vad gäller argumentet att rätten till ett effektivt domstolsskydd skulle åsidosättas om interimistiska åtgärder inte beviljades, erinrar tribunalens ordförande om att parternas blotta intresse av att omfattningen av deras unionsrättsliga rättigheter ska fastställas så snart som möjligt inte är tillräckligt för att det ska anses vara fråga om en allvarlig och irreparabel skada. Utöver den avvägning av de motstående intressen som ska göras har sökanden inte heller visat att denne inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida en sådan allvarlig och irreparabel skada.

Beslut av den 27 september 2023, Amazon Services Europe/kommissionen (T-367/23 R, EU:T:2023:589)

”Interimistiskt förfarande – Digitala tjänster – Förordning (EU) 2022/2065 – Mycket stora onlineplattformar – Ansökan om uppskov med verkställighet – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Fumus boni juris – Intresseavvägning”

Sökanden, Amazon Services Europe, ingår i Amazon-koncernen, som är en multinationell bolagskoncern. Amazons affärsverksamhet omfattar detaljhandel online samt andra tjänster såsom molntjänster och digital streaming. Amazon tillhandahåller marknadsplatstjänster till utomstående säljare som gör det möjligt för dessa att sälja sina produkter via Amazon Store och bolaget stöder dessa säljare på olika sätt.

Enligt förordning 2022/2065[592] ska Europeiska kommissionen genom beslut utse en onlineplattform eller onlinesökmotor som har ett genomsnittligt antal aktiva tjänstemottagare i unionen per månad som uppgår till 45 miljoner eller mer till en mycket stor onlineplattform eller en mycket stor onlinesökmotor. Enligt denna förordning ska leverantörer av sådana onlineplattformar som använder rekommendationssystem erbjuda minst ett alternativ för vart och ett av sina rekommendationssystem som inte är baserat på profilering,[593] och leverantörer som presenterar annonser på sina onlinegränssnitt ska sammanställa och offentliggöra en datakatalog med viss information under hela den period under vilken de presenterar en annons och fram till ett år efter att annonsen presenterades för sista gången på deras onlinegränssnitt.[594]

Den 25 april 2023 utsåg kommissionen Amazon Store till en mycket stor onlineplattform (nedan kallat det angripna beslutet).[595]

Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av sistnämnda beslut och ansökte även om interimistiska åtgärder. Tribunalens ordförande finner härvidlag att villkoren om *fumus boni juris* och skyndsamhet är uppfyllda och beslutar, efter en intresseavvägning, att delvis bifalla yrkandet om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet i den mån Amazon därigenom åläggs att offentliggöra sin annonskatalog, utan att detta påverkar bolagets skyldighet att sammanställa denna katalog.

Tribunalens ordförandes bedömning

---

592 Artikel 33.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster) (EUT L 277, 2022, s. 1).

593 Artikel 38 i förordning 2022/2065

594 Artikel 39.1 i förordning 2022/2065.

595 Kommissionens beslut C(2023) 2746 final av den 25 april 2023 om att utse Amazon Store till en mycket stor onlineplattform i enlighet med förordning (EU) 2022/2065.

Tribunalens ordförande prövar först den invändning som rättegångshinder som kommissionen framställt för att göra gällande att talan om ogiltigförklaring i stora delar inte kan tas upp till prövning, av det skälet att sökanden har bestridit lagenligheten av bestämmelser i förordning 2022/2065 – som varken utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet eller uppvisar något samband med detta beslut. Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att när det görs gällande att det är uppenbart att talan i huvudsaken inte kan tas upp till prövning måste den part som ansöker om interimistiska åtgärder styrka att det vid första påseendet föreligger omständigheter som visar att talan kan tas upp till prövning och som ansökan om interimistiska åtgärder grundas på, för att undvika att sökanden, inom ramen för det interimistiska förfarandet, beviljas uppskov med verkställigheten av en rättsakt som sedan inte kan ogiltigförklaras av det skälet att talan i målet rörande huvudsaken inte kan tas upp till prövning. I ett interimistiskt förfarande kan således frågan huruvida talan i målet rörande huvudsaken kan tas upp till prövning endast bli föremål för en *prima facie*-bedömning, och domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder får avvisa ansökan endast för det fall att det med säkerhet kan uteslutas att talan i målet rörande huvudsaken kan tas upp till prövning.

Den allmänna rättsakt vars lagenlighet ifrågasätts ska dessutom vara direkt eller indirekt tillämplig på det fall som är föremål för talan och det ska föreligga ett direkt rättsligt samband mellan det individuella beslut som angrips och den ifrågavarande allmänna rättsakten. Artikel 277 FEUF ska emellertid ges en tillräckligt vidsträckt tolkning för att säkerställa en effektiv lagenlighetskontroll av institutionernas rättsakter med allmän giltighet till förmån för personer som inte har möjlighet att väcka direkt talan mot sådana rättsakter. Tillämpningsområdet för denna bestämmelse ska således utsträckas till att omfatta sådana akter antagna av institutionerna som varit relevanta för antagandet av det beslut som är föremål för talan om ogiltigförklaring, och vid prövningen av en invändning om rättsstridighet kan bestämmelserna i ett och samma system inte heller delas upp på ett konstlat sätt.

I förevarande fall anser tribunalens ordförande att sökanden med tillräcklig tydlighet har identifierat de bestämmelser som påstås vara rättsstridiga, och att det vid en första anblick annars skulle vara fråga om att dela upp bestämmelser som ingår i ett och samma system på ett konstlat sätt, eftersom det angripna beslutet medför att de ifrågasatta skyldigheterna blir tillämpliga. Han påpekar också att förevarande mål ger upphov till nya frågor som kräver en ingående prövning i målet rörande huvudsaken. Han drar följaktligen slutsatsen att sökandens invändning om rättsstridighet inte kan avvisas av det skälet att det var uppenbart att den inte kunde tas upp till sakprövning.

Vidare prövar tribunalens ordförande sökandens ansökan om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet. Härvidlag erinrar han inledningsvis om att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder får förordna om uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder, om det vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogat att vidta sådana åtgärder (*fumus boni juris*) och dessa ställer krav på skyndsamhet, på så sätt att åtgärderna – för att undvika att den som ansöker om dem orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet rörande huvudsaken har avgjorts i sak. Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att ansökan om interimistiska åtgärder ska avslås om ett av dem inte är uppfyllt. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska i förekommande fall även göra en intresseavvägning.

Vad gäller villkoret om skyndsamhet, påpekar tribunalens ordförande att detta villkor i allmänhet ska bedömas med beaktande av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om interimistiska åtgärder orsakas allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på sökanden att styrka att denne inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida sådan skada.

För det första, vad gäller skyldigheten för leverantörer av mycket stora onlineplattformar som använder rekommendationssystem att erbjuda minst ett alternativ för vart och ett av sina rekommendationssystem som inte är baserat på profilering,[596] konstaterar tribunalens ordförande att sökanden inte har visat att denna skyldighet skulle ge upphov till en allvarlig och irreparabel skada.

Den skada som åberopas är nämligen osäker, eftersom förordning 2022/2065 inte förbjuder användningen av rekommendationssystem, utan endast ålägger de berörda plattformarna att tillhandahålla en möjlighet att avaktivera dessa.

Om det antas att möjligheten att avaktivera rekommendationssystemet faktiskt uppmuntrar kunderna att välja bort Amazon Store till förmån för konkurrerande plattformar, utgör den påstådda förlusten av marknadsandelar en ren förmögenhetssakda, eftersom den består i en förlust av intäkter från försäljning på den aktuella marknaden.

I händelse av en sådan skada är en interimistisk åtgärd befogad endast om det framgår att sökanden i avsaknad av denna åtgärd skulle befinna sig i en situation som skulle kunna äventyra dess existens innan den dom har avkunnats genom vilken målet rörande huvudsaken avgörs eller dess marknadsandelinnehav skulle förändras på ett betydande sätt. Det räcker således inte att ett företag riskerar att oåterkalleligen förlora en marknadsandel, utan denna marknadsandel måste vara av tillräcklig betydelse med hänsyn till bland annat företagets storlek och med beaktande av egenskaper hos koncernen som företaget tillhör genom sitt aktieinnehav.

Tribunalens ordförande konstaterade att sökanden inte hade visat eller ens påstått att den befinner sig i en situation som skulle kunna äventyra dess ekonomiska livskraft innan den dom avkunnas varigenom målet rörande huvudsaken avgörs, baserat på storleken på dess omsättning och egenskaperna hos koncernen som sökanden tillhör.

Han godtar inte heller sökandens argument att det angripna beslutet även skulle skada tredjemans intressen. Den som ansöker om interimistiska åtgärder kan nämligen inte åberopa att tredje mans rättigheter eller allmänintresset skulle åsidosättas för att visa att villkoret om skyndsamhet är uppfyllt. Den skada som verkställigheten av det angripna beslutet kan orsaka en annan part än den som ansöker om interimistiska åtgärder kan i förekommande fall endast kan beaktas av rätten vid avvägningen mellan de föreliggande intressena.

Vad däremot gäller skyldigheten för leverantörer av mycket stora onlineplattformar att sammanställa och offentliggöra en annonskatalog som, enligt sökanden, innehåller konfidentiella uppgifter, konstaterar tribunalens ordförande att sökanden har visat att denna skyldighet kan resultera i en allvarlig och irreparabel skada och att villkoret om skyndsamhet därför är uppfyllt i förevarande fall.

Efter att, inom ramen för prövningen av huruvida villkoret om skyndsamhet ska anses vara uppfyllt, ha slagit fast att de aktuella uppgifterna ska betraktas som konfidentiella, erinrar tribunalens ordförande om att frågan i vilken utsträckning röjandet av sådana uppgifter medför allvarlig och irreparabel skada beror på en kombination av omständigheter, som till exempel vilken yrkesmässig och kommersiell betydelse informationen har för det företag som tillhandahåller den och vilken nytta den kan ha för andra företag på marknaden.

När det gäller den grad av allvar som krävs konstaterar han att skyldigheterna avseende annonskatalogen, som innehåller information om annonser på sökandens plattform, gör det möjligt för tredje man att få tillgång till viktiga affärshemligheter angående de annonsstrategier som

---

596 Artikel 38 i förordning 2022/2065.

sökandens annonskunder tillämpar. Sökanden kan således inte avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida allvarlig skada. Eftersom ett samlat utlämnande av de aktuella uppgifterna skulle göra dem ytterst känsliga, såtillvida att allmänheten skulle få en ingående och mycket detaljerad kännedom om sökandens känsliga affärsförbindelser med flertalet av dess kunder, skulle det också på ett exponentiellt och konstlat sätt kunna öka insynen på marknaden.

Vad gäller frågan huruvida skadan är irreparabel anser tribunalens ordförande att det är uppenbart att en ogiltigförklaring av det angripna beslutet inte skulle kunna avhjälpa verkningarna av att de aktuella uppgifterna röjts, eftersom de personer som tagit del av uppgifterna inte skulle förlora sin kännedom om dem.

Därefter undersöker tribunalens ordförande huruvida villkoret om *fumus boni juris* är uppfyllt vad gäller skyldigheten för leverantörer av mycket stora onlineplattformar att sammanställa och offentliggöra en katalog över annonser. Han erinrar om att detta villkor är uppfyllt när åtminstone en av de åberopade grunderna, vid första påseendet, inte framstår som grundlös. Så är fallet när en av dessa grunder visar att det föreligger en betydande rättslig eller faktisk tvistefråga vars svar inte omedelbart gör sig gällande och som därför förtjänar en fördjupad prövning inom ramen för förfarandet i sak.

I förevarande fall förefaller det vid en första anblick som om vissa av de uppgifter som sökanden är skyldig att offentliggöra i sin annonskatalog ännu inte har gjorts tillgängliga för allmänheten. Så är i synnerhet fallet med uppgifter som avser under vilken period annonserna visades och det totala antalet personer, fördelat per medlemsstat, i den eller de kundgrupper som reklamen särskilt riktade sig till.

Tribunalens ordförande gör därefter en intresseavvägning, för att avgöra huruvida sökandens intresse av att få interimistiska åtgärder beviljade väger tyngre än intresset av att den angripna rättsakten omedelbart tillämpas. Han undersöker närmare bestämt huruvida en eventuell ogiltigförklaring av denna rättsakt inom ramen för prövningen av målet i sak skulle göra det möjligt att återställa den situation som förorsakats av att denna rättsakt tillämpats omedelbart och, omvänt, huruvida ett uppskov med verkställigheten skulle hindra rättsaktens ändamålensliga verkan om talan skulle ogillas i sak. Vad gäller villkoret att den rättssituation som skapas av beslutet om interimistiska åtgärder ska vara reversibel, påpekar han att ändamålet med ett interimistiskt förfarande endast är att säkerställa att det kommande avgörandet i sak får full verkan. Det interimistiska förfarandet är följaktligen rent accessoriskt i förhållande målet rörande huvudsaken.

I förevarande fall anser tribunalens ordförande emellertid att för att en dom om ogiltigförklaring av det angripna beslutet ska få full verkan måste sökanden ges möjlighet att undvika ett rättsstridigt röjande av den aktuella informationen. En dom om ogiltigförklaring skulle göras illusorisk och berövas sin ändamålsenliga verkan om förevarande ansökan om interimistiska åtgärder avslogs, då ett avslag skulle innebära att den omtvistade informationen omedelbart lämnades ut och därmed de facto föregripa det framtida avgörandet i sak, vilket skulle vara detsamma som att talan om ogiltigförklaring skulle ogillas. Härav följer att intresset av ett avslag på det interimistiska yrkandet måste lämna företräde åt sökandens intresse, särskilt som bifall till ansökan om uppskov med verkställigheten endast innebär att status quo bibehålls för ytterligare en begränsad tid.

Beslut av den 29 september 2023, Red Bull m.fl./kommissionen (T-306/23 R, EU:T:2023:590)

”Interimistiskt förfarande – Konkurrens – Kommissionens beslut att genomföra en inspektion – Ansökan om uppskov med verkställighet – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte”

Kommissionen misstänkte att konkurrensbegränsande beteende förekom inom ramen för försäljningen av energidrycker och beslutade den 8 mars 2023[597] (nedan kallat inspektonsbeslutet) att genomföra en inspektionen hos bolagen Red Bull GmbH, Red Bull France SASU och Red Bull Nederland BV. Beslutet antogs med stöd av artikel 20.4 i förordning nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna (nedan kallad förordning nr 1/2003) [598], som reglerar kommissionens befogenheter i fråga om inspektioner.

Kommissionen genomförde samtidiga inspektioner i de berörda bolagens lokaler i Österrike, Frankrike och Nederländerna, och gjorde då en ”blockkopia” av ett stort antal elektroniska handlingar och begärde att vid senare tillfälle få tillgång till andra elektroniska uppgifter från mobiltelefoner, e-postinkorgar och uppgifter sparade i molntjänster eller på bolagens servrar, vilka så småningom lämnades till kommissionen. Kommissionen granskade därefter en första uppsättning uppgifter i sina lokaler, i närvaro av företrädare för bolagen.

Bolagen väckte talan om ogiltigförklaring av inspektionsbeslutet. De ansökte även om interimistiska åtgärder för att utverka uppskov med verkställigheten av nämnda beslut. Tribunalens ordförande avslår denna ansökan.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att uppskov med verkställigheten får beviljas av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder om det har visats att de begärda åtgärderna vid första påseende framstår som faktiskt och rättsligt befogade och att de ställer krav på skyndsamhet.

Tribunalens ordförande prövar först villkoret om skyndsamhet och anser att detta villkor inte är uppfyllt, eftersom de särskilda omständigheter som föreligger i förevarande fall innebär att den allvarliga och irreparabla skada som sökandena har gjort gällande måste anses hypotetisk, och i motsats till vad sökandena har påstått har åtgärderna för att genomföra inspektionsbeslutet inte inneburit ett oproportionerligt åsidosättande av arbetstagarnas och sökandenas rättigheter enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

En situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger nämligen endast om risken för den allvarliga och irreparabla skada som den part som ansöker om de interimistiska åtgärderna befarar är så överhängande att det med en tillräcklig grad av sannolikhet är förutsebart att den kommer att äga rum. I förevarande fall är den skada som enligt sökandena skulle följa av en senare granskning av de aktuella uppgifterna inte tillräckligt sannolik, med hänsyn till de processuella garantier som kommissionen har ställt för granskningen av dessa uppgifter.

För det första är det endast de tjänstemän vid kommissionen som ansvarar för utredningen, vilka är underkastade sträng tystnadsplikt, som i förekommande fall kan komma att ta del av personuppgifter. För det andra kommer företrädare för sökandebolagen vara närvarande under hela prövningen av handlingarnas relevans. Slutligen har kommissionen tillämpat ett förfarande för att handlingar som innehåller känsliga personuppgifter ska granskas i dess lokaler, vilket bland annat innebär att det endast är en begränsad krets som till lika delar består av tjänstemän från

---

597 Kommissionens beslut C(2023) 1689 final av den 8 mars 2023 (ärende AT.40819 – Red Bull – Inspektion).

598 Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1).

kommissionen och företrädare för bolagen som kommer ta del av uppgifterna, samt att ett skiljeförfarande ska genomföras om det skulle råda oenighet om huruvida handlingarna är relevanta.

På samma sätt är den skada som skulle ha orsakats av den oskäligt långa tid det tog att slutföra inspektionen hypotetisk, eftersom den sexveckorsperiod som kommissionen avsatt för att granska de återstående handlingarna inte kan anses vara oproportionerlig, särskilt med hänsyn till mängden uppgifter det rör sig om.

Mot bakgrund av det ovan anförda avslår tribunalens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder.

COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Direktoratet för forskning och dokumentation

Februari 2024

Tryckt på miljövänligt papper